

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA MONETÁRIA:  
UMA ANÁLISE TEÓRICA COMPARATIVA**

MATHEUS TROTTA VIANNA  
Matrícula nº 111184054

ORIENTADOR: Prof. André de Melo Modenesi

DEZEMBRO 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA MONETÁRIA: UMA ANÁLISE TEÓRICA COMPARATIVA**

---

**MATHEUS TROTTA VIANNA**  
Matrícula nº 111184054

**ORIENTADOR: Prof. André de Melo Modenesi**

**DEZEMBRO 2014**

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor*

## AGRADECIMENTOS

Em especial, aos meus pais, Antônio Sérgio Vianna e Fatima Trotta, que foram a base da minha formação como pessoa, que sempre me deram o apoio e o incentivo necessários às minhas escolhas para seguir adiante.

A todos os professores e mestres que passaram por minha vida. Cada mestre, sem exceção alguma, contribui para a formação, não só acadêmica, mas também do caráter e da personalidade de qualquer pessoa. Ao meu mestre Jacques Danon, que há oito anos me proporciona ensinamentos técnicos, éticos e morais, mentor da construção do meu caráter.

Ao Instituto de Economia da UFRJ, seu corpo docente, sua direção e sua administração, por proporcionarem a estrutura extremamente qualificada para a minha formação acadêmica, e para a conclusão do curso de Ciências Econômicas. Somente o vislumbre de permanecer próximo a essa instituição me incentiva a seguir em frente na carreira acadêmica.

Em especial, também, ao professor André Modenesi, meu orientador, pelo suporte, pela paciência, pelos *insights* e incentivos na construção deste trabalho, mas muito mais que isto, pela parceria, ao longo da graduação, na disciplina de Economia Monetária, nas pesquisas onde pude colaborar, parceria esta que desejo que continue, pelo menos, na próxima etapa, no mestrado do IE-UFRJ.

Aos meus amigos, dentro e fora da graduação, com quem compartilho momentos únicos, e que gostaria de continuar compartilhando pela vida toda. Em particular, a André Melo, Breno Gouvêa, Diego Vieira, Gabriel Guerra, Gabriela Haddad, Mateus Labrunie, Thaís Coelho, Thiago Portilho e Victor Stefanelli, companheiros de quase todas as disciplinas ao longo da graduação, que ingressaram junto comigo, e com quem tive as melhores discussões sobre economia. A Giovanni Di Carlo, grande amigo que me inspirou a buscar o curso de Economia e sempre me ajudou no que foi preciso.

A todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para minha formação e para a realização deste trabalho, o meu muito obrigado.

## **RESUMO**

A taxa de juros brasileira é uma das mais altas do mundo, e é assim historicamente, apesar da tendência declinante dos últimos anos. Muitos autores vêm tentando explicar por que as taxas de juros no Brasil são tão altas. Uma das explicações é a tese da convenção pró-conservadorismo, desenvolvida por Fabio Erber, segundo a qual as altas taxas de juros seriam o resultado de uma influente coalizão de interesses formada em torno da manutenção dos juros em níveis elevados, e não um problema meramente técnico macroeconômico. Dentro desta tese, no tocante ao campo da economia política, existe uma agenda de pesquisa em aberto. Este trabalho busca construir, nessa agenda de pesquisa, uma contribuição para a discussão teórica em torno da não-neutralidade das decisões da política monetária. Para isto, o trabalho visa analisar diferentes abordagens da economia política de forma comparativa, ao fazer uma ampla resenha da literatura existente.

**Palavras Chaves:** Economia Política, Política Monetária, Convenções de Desenvolvimento

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
I – CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO.....	11
I.1 – O CONCEITO DE CONVENÇÃO DE DESENVOLVIMENTO.....	12
I.2 – EVOLUÇÃO DAS CONVENÇÕES NO BRASIL .....	14
I.3 – GANHADORES E PERDEDORES DA CONVENÇÃO ATUAL.....	18
II – ECONOMIA POLÍTICA MARXISTA.....	21
II.1 – ABORDAGEM DO TERRENO CONTESTADO .....	21
II.2 – ABORDAGEM DO BLOCO NO PODER.....	25
III – A NOVA ECONOMIA POLÍTICA .....	32
III.1 – MECANISMOS DE ESCOLHA COLETIVA .....	33
III.2 – A NOVA ECONOMIA POLÍTICA E A INCONSISTÊNCIA TEMPORAL .....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	49

## INTRODUÇÃO

A taxa de juros brasileira é uma das mais altas do mundo, e é assim historicamente, apesar da tendência declinante dos últimos anos. Muitos autores vêm tentando explicar por que as taxas de juros no Brasil são frequentemente altas.

Modenesi e Modenesi (2012) formularam uma agenda de pesquisa em torno da anomalia que se tornou a política monetária brasileira, essencialmente no que tange a seu principal instrumento, a taxa básica de juros, a Selic. Além de mostrar brevemente o retrospecto da política monetária após o plano Real, os autores apresentam cinco teses que visam explicar por que a Selic é tão elevada e que serão sumarizadas a seguir.

A tese da reduzida eficácia da Política Monetária, de ampla aceitação, que congrega autores de diversas orientações teóricas, baseia-se no baixo grau de eficácia (e/ou problemas nos mecanismos de transmissão) da política monetária, para explicar o problema da taxa de juros. Dentre esses problemas e ineficácias destacam-se: inexistência de uma curva de rendimentos para prazos longos; a existência de um efeito renda financeira às avessas, por conta da correção das Letras do Tesouro pela Selic; imperfeição do canal do crédito como mecanismo de transmissão; elevada participação dos preços administrados no índice oficial de inflação; etc.

Bresser-Pereira e Nakano (2002) elaboram a tese da existência de equilíbrios múltiplos para a taxa de juros, e invertem a relação de causalidade entre o risco-país e a taxa de juros. Para os autores, o que explicaria os altos níveis de taxa de juros seria o fato das autoridades atribuírem várias funções à Selic, algumas até contraditórias entre si: restringir a demanda agregada, para controlar a inflação; evitar a desvalorização cambial, a fim de conter inflação de custos; estimular a entrada de capitais para equilibrar o BP; incentivar a compra de títulos, com vistas a financiar o déficit público; e diminuir o déficit comercial, via contenção da demanda. Desta forma, uma política visando um determinado objetivo tenderia a aprofundar desequilíbrios nos outros objetivos, requerendo recorrentes elevações da Selic.

A tese da convenção pró-conservadorismo na Política Monetária é inspirada no conceito de convenção desenvolvido por Keynes, para dar mais uma explicação para o problema da taxa de juros. Bresser-Pereira e Nakano (2002) originalmente propuseram que a

autoridade monetária incorporara a convenção de que há um piso consideravelmente elevado para a Selic. Erber contribui para o aprofundamento dessa tese, sugerindo que a excessiva rigidez monetária somente poderia ser explicada pelo viés da economia política. As altas taxas de juros não configurariam problema de natureza exclusivamente macroeconômica. Seriam o resultado de uma influente coalizão de interesses formada em torno da manutenção dos juros em níveis elevados.

Segundo a tese da concepção fiscalista, o Banco Central não poderia reduzir a taxa Selic para não comprometer a demanda por títulos (LFT's corrigidas pela Selic) e o financiamento do déficit orçamentário. Dentre os autores que consideram a fragilidade das contas públicas para explicar o excesso de rigidez da PM, destacam-se Delfim Neto e Giambiagi, entre outros.

A tese da incerteza jurisdicional argumenta, de acordo com Arida et al. (2005) e Bacha (2005), que os agentes evitariam aplicar suas poupanças a longo prazo, devido à incerteza jurisdicional — risco de descumprimento de contratos sob jurisdição brasileira (manipulação de indexadores, anulação judicial de cláusulas de correção cambial, congelamento de ativos financeiros, etc.). Essa incerteza inviabilizaria a precificação dos ativos financeiros de longo prazo e, conseqüentemente, a formação de um mercado de crédito de longo prazo. Conclui-se, por essa tese, que a eliminação da incerteza jurisdicional reduziria a taxa básica de juros.

Modenesi e Modenesi (2012. P. 403 e 404) concluem então que a rigidez na política monetária não é um fenômeno simples, com explicação única e solução previsível. Trata-se de uma questão complexa, com uma multiplicidade de fatores envolvidos. Embora cada tese apresentada tenha uma visão particular para explicar o fenômeno, as teses da baixa eficácia, da convenção e dos equilíbrios múltiplos fornecem um complexo e poderoso aparato explicativo para o problema da taxa de juros. Essas três teses convergem para um caráter heterodoxo, ou seja, ambas possuem um diagnóstico crítico, apontando para a necessidade de reformulação da estratégia de estabilização de preços.

Por fim, Modenesi e Modenesi (2012, P.406) apontam para uma agenda de pesquisa em aberto para o tema, dentro da tese da convenção pró-conservadorismo, principalmente no campo da economia política. Os autores ressaltam que há pelo menos dois grandes passos a serem executados:



“Inicialmente, cabe aprofundar a discussão teórica — esta não é uma tarefa apenas dos economistas. Primeiro, a propósito da não neutralidade das decisões de PM — o fato de que a PM afeta os grupos de interesse de forma diferenciada, gerando ganhadores e perdedores. Segundo, a respeito do papel desempenhado pela convenção pró-conservadorismo na manutenção do RMI, apesar da ampla aceitação da tese da ineficácia. No terreno empírico, encontra-se o desafio de se mensurar os ganhos e as perdas dos diferentes grupos de interesse.” (MODENESI E MODENESI, 2012, P.406)

É nessa agenda de pesquisa que este trabalho se insere, com foco na discussão teórica. Neste sentido, foi importante a busca por diferentes abordagens da economia política. A importância da discussão reside no reforço à contribuição dos autores da tese da convenção pró-conservadorismo na política monetária, notadamente Erber, cujo conceito de convenção de desenvolvimento, que será discutido no próximo capítulo, será a base para discussão. O desafio no terreno empírico permanece em aberto para futuros trabalhos.

Parte-se do princípio de que “a economia é ontologicamente política. Os grupos de interesse são determinantes para a condução das políticas econômicas, distanciando-se assim da ideia de que as decisões são de natureza exclusivamente técnica, como estabelece Erber (2011).

O objetivo deste trabalho é analisar diferentes abordagens da economia política de forma comparativa, ao fazer uma resenha da literatura existente, para reforçar a discussão teórica em torno do problema da taxa de juros como problema político, e não técnico. É feito um esforço de classificação de autores em diferentes abordagens, para o qual simplificações são necessárias. Além de classificarmos diferentes abordagens, características de cada uma, como aparato instrumental utilizado e o caráter assumido, se ortodoxo – que não foge do núcleo duro da teoria econômica convencional e suas prescrições de políticas macroeconômicas – ou se heterodoxo – que aceita uma visão distinta da teoria econômica e diferentes prescrições de política, por exemplo, serão destrinchadas e utilizadas para realizar uma breve análise comparativa das abordagens.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No capítulo 1, será discutido o conceito de convenção de desenvolvimento formulado por Fabio Erber, caracterizando o que pode ser chamado de abordagem Pós-Keynesiana da economia política, que resgata o conceito de convenção de Keynes e sua influência nas decisões de políticas. Será revista a formulação teórica do conceito, visando entender os mecanismos que

constituem uma convenção, como ela pode ganhar força e legitimidade. Será feita também uma breve análise histórica das convenções de desenvolvimento no Brasil para entender o contexto que leva à emergência da atual convenção de desenvolvimento. Por fim, será revisitada a identificação dos grupos de interesses beneficiados e prejudicados pela convenção atual, e como surge uma coalizão de interesses pró-conservadorismo que influencia a condução da política monetária.

O capítulo 2 apresenta a abordagem aqui chamada de Marxista, fora do aparato convencional do paradigma atual, buscando um retorno à economia política clássica e se aproximando das ideias de Marx. Dentro dessa caracterização encontramos dois grupos de autores bem delimitados, de forma que trataremos de cada grupo em separado. O primeiro grupo é o que pode ser chamado de abordagem do Terreno Contestado da Autoridade Monetária. Essa abordagem, inicialmente desenvolvida por Epstein, trata de como grupos de interesse disputam, reivindicam, os benefícios do “terreno” que são as consequências distributivas da política monetária. O segundo grupo, aqui chamado de abordagem do Bloco no Poder, destaca a interação e conflitos de interesses econômicos e políticos das frações de classe no bloco no poder e em seus desenlaces no Estado, utilizando as ferramentas da ciência política e da sociologia como o conceito de bloco no poder de Poulantzas.

O capítulo 3 discute a abordagem teórica que vem sendo chamada, segundo Drazen (2005), de Nova Economia Política, definida pelo uso de ferramentas formais e técnicas da análise econômica moderna, para entender como fatores políticos afetam a natureza das tomadas de decisão que seriam supostamente técnicas. Essa abordagem distancia-se um pouco da teoria econômica convencional, por incluir fatores políticos à análise econômica, mas não apresenta uma ruptura núcleo duro dessa teoria. Nesse capítulo, serão apresentados os modelos utilizados por essa abordagem para explicar tomadas de decisão, assim como será discutido como essa abordagem se relaciona com a política monetária – pelo problema da inconsistência temporal.

## I – CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo será tratado com mais detalhe o conceito de convenção de desenvolvimento desenvolvido por Erber. Dentro da tese da convenção pró-conservadorismo da polícia monetária, é fundamental entender o conceito da convenção, como ela pode ganhar força e legitimidade, assim como entender um pouco da evolução das convenções no Brasil. Assim sendo, o capítulo está dividido em três subseções.

A primeira subseção busca resenhar a formulação do conceito de convenção de desenvolvimento formulado por Erber. Com base na ideia de convenção de Keynes e com o apoio de uma definição formal de Orleán, Erber define a convenção como um conjunto de regras, um comportamento, que é compartilhado por uma população. Em particular, uma convenção de desenvolvimento é um conjunto de regras e crenças compartilhado por uma população, no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, os problemas relevantes, sua agenda positiva e negativa. Pelo resgate do conceito de convenção de Keynes, a abordagem em que se destaca Erber pode ser chamada de Pós-Keynesiana<sup>1</sup>.

A importância do estudo do conceito da convenção de desenvolvimento está na busca por entender como uma convenção ganha força, legitimidade e eventualmente, se torna hegemônica. Como a força da convenção é função do tamanho de sua população e do poder político de seus membros, e como a legitimidade da convenção legitima também a ordem social na qual está inserida, a convenção reflete a distribuição de poder econômico e social na sociedade, constituindo, assim, um objeto de economia política.

Na segunda subseção será feito um breve histórico das convenções de desenvolvimento no Brasil após a Segunda Guerra Mundial. Com isto, buscamos entender o contexto que fez emergir a atual convenção de desenvolvimento, assim como sua agenda positiva, ou seja, sua recomendação de política macroeconômica. Na terceira subseção, serão discutidos os grupos de interesses beneficiados e prejudicados pela agenda da convenção de desenvolvimento atual, identificados por Erber como ganhadores e perdedores, respectivamente, e como estes influenciam a condução da política econômica.

---

<sup>1</sup> Erber foi bastante influenciado por Keynes e sua noção de convenção, mas também por autores convencionalistas franceses e pela Escola da Regulação, como bem ressaltam Modenesi e Modenesi (2014), de forma que sua contribuição inovadora do conceito de convenção de desenvolvimento não se baseia exclusivamente no pensamento pós-keynesiano. Ainda assim, faremos uma simplificação ao chamar essa abordagem exclusiva de Erber de Pós-Keynesiana.

## I.1 – O CONCEITO DE CONVENÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Fabio Erber, de forma inovadora, desenvolveu o conceito de convenção de desenvolvimento, influenciado pela noção de comportamento convencional de Keynes e pelos autores da chamada corrente convencionalista francesa. Entretanto, há algumas diferenças entre o conceito de convenção para Keynes e para os Franceses. Como bem destaca Carvalho (2014, p. 248) a definição de convenção é simples: é uma crença compartilhada por certo número de indivíduos. Keynes, os Franceses e Erber utilizam o conceito de convenção nesse sentido.

Keynes assume que o comportamento convencional, ou seja, utilizar a média do que a maioria espera como expectativa individual, é uma forma de reduzir as incertezas inerentes às tomadas de decisões futuras. Keynes destrincha pouco o conceito de convenção em si, pois estava mais preocupado com os prováveis efeitos da existência da convenção. Além disso, Keynes utiliza a noção de convenção para se referenciar a crença dominante em dado momento. (CARVALHO, 2014, p.238-248)

Em contrapartida, os convencionalistas franceses, com destaque para Orleán, formalizam o conceito de convenção, formalização esta que será seguida por Erber. Os franceses admitem também a coexistência de diversas convenções, se forma que a noção de convenção não se refere apenas a dominante. Para esses autores, essa premissa é essencial para o estudo da dinâmica e substituição das convenções. Ainda que o conceito de convenção dos convencionalistas franceses seja mais formalizado, mais trabalhado e mais amplo que a noção de Keynes, as duas noções convergem para o entendimento que a crença socialmente compartilhada é um mecanismo redutor de incertezas fundamental para explicar o comportamento dos agentes econômicos. (CARVALHO, 2014, p.248-252)

Ainda que Erber tenha trabalhado sobre o tema com mais afinco somente no final de sua carreira, o conceito de convenção é elemento crucial ao desenvolvimento econômico. A análise das convenções de desenvolvimento vai muito além das políticas econômicas e de seus efeitos sobre a produtividade, a produção, o emprego e a renda, já que o desenvolvimento é entendido como um fenômeno plural, multifacetado, em que a dimensão econômica não se separa das dimensões sociológica e política. (MODENESI, 2014, P.208 e 209)

Erber (2012, P.3) define o desenvolvimento econômico como um processo inergódico, que implica em mudança estrutural, e assim se difere de simples crescimento econômico. A existência de incerteza antológica faz com que os agentes sociais necessitem de regras-guias para induzir a coordenação, regras que especifiquem agendas positivas e negativas, ou seja, que definem uma hierarquia de problemas, soluções aceitáveis, ou não, e normas de regulamentação. Dessa forma, percebe-se a influência tanto de Keynes quanto dos convencionalistas franceses no trabalho de Erber.

Este conjunto de regras e a teleologia envolta são o que definem uma convenção. Seja uma população P e um comportamento C. O comportamento C é considerado uma convenção se (1) é compartilhado por todos os indivíduos de P, (2) os indivíduos de P acreditam que todos os outros indivíduos vão seguir C e (3) essa crença cria motivos suficientes para cada indivíduo de P adotar C. (ORLÉAN, 2004 apud ERBER, 2012, P.4)

Em particular, uma convenção de desenvolvimento é um conjunto de regras e crenças a respeito de transformações estruturais necessárias para aprimorar o que “há de errado na sociedade”. Entretanto, quais transformações estruturais são necessárias diferem em cada convenção, e assim as delimitam. (ERBER, 2012, P.4)

Cada convenção possui um conteúdo cognitivo, e esse conteúdo possui em geral, quatro versões que se adequam ao público alvo: a primeira versão (V1) é uma versão erudita produzida no meio acadêmico; a segunda versão (V2) é uma versão desenvolvida para uso aplicado por cientistas sociais; a terceira versão (V3) é uma versão introdutória, normalmente exposta em manuais e usada por estudantes; e a quarta versão (V4) é a versão para leigos, estilizada para ser distribuída nas mídias. Erber aproxima essa estrutura cognitiva do conceito de programa de pesquisa de Lakatos, onde o núcleo duro da convenção se encontra em V1 e, nas outras versões, as hipóteses adjacentes podem ser alteradas, abstraídas ou estilizadas. (SÁ EARP, 2000 apud ERBER, 2012, P.5)

A força de uma convenção é função do tamanho da população P e do poder político e econômico de seus membros. A questão em torno da força da convenção é que ela gera benefícios aos que a ela aderem, e limitam os benefícios dos que dela se distanciam. Isso faz com que a população P inclua não só os verdadeiros crentes dessa convenção quanto também “caronas”, oportunistas que visam se aproveitar dos benefícios. (ERBER, 2011, P.34)

Com a definição da força da convenção, a neutralidade distributiva de qualquer convenção que seja já pode ser contestada, isto é, a convenção de desenvolvimento reflete a distribuição de poder econômico e político presente na sociedade, tal que possui papel essencial em definir as coalizões políticas que definem as estratégias de desenvolvimento. Logo, o estudo das convenções de desenvolvimento se encontra no campo da economia política, como afirma Erber (2012, P.8).

A legitimidade da convenção está relacionada com seus resultados, se eles correspondem às expectativas da população P, e se P é um grupo relevante de poder e hierarquia na sociedade. Isto significa que a legitimidade da convenção legitima também a ordem social na qual a convenção está inserida e fortalecida. (ERBER, 2011, P.34)

As convenções podem perder legitimidade e força se (1) seus resultados não estiverem de acordo com as expectativas de P, e/ou se (2) P perde, por qualquer motivo que seja, poder político e econômico dentro da sociedade. Entretanto a perda da posição de hegemonia não implica no completo desaparecimento da convenção, pois os grupos sociais que a representava continuam presentes, embora menores e/ou com menos poder. Isto possibilita a coexistência de mais de uma convenção em um dado momento histórico. Ainda, como as convenções estão inseridas em várias instituições e grupos distintos, o processo de competição por hegemonia não é instantâneo e automático. As convenções passam por um ciclo de vida: emergência, florescimento e declínio, porém raramente existe a etapa do desaparecimento completo após o declínio. (ERBER, 2012, P.9)

Em resumo, Erber (2008, P.53) argumenta que o processo de desenvolvimento requer um dispositivo cognitivo coletivo, composto por conhecimentos codificados e tácitos, que permita hierarquizar problemas e soluções e facilitar a coordenação entre os atores sociais — uma convenção de desenvolvimento. Esta convenção reflete a distribuição de poder econômico e social na sociedade, constituindo, assim, um objeto de economia política.

## I.2 – EVOLUÇÃO DAS CONVENÇÕES NO BRASIL

Vamos agora analisar brevemente o ciclo de vida, a evolução das convenções de desenvolvimento no Brasil, a partir do período de pós-segunda guerra. Dentro desse espectro de análise, podemos dizer que duas convenções se destacam dicotomicamente: a desenvolvimentista e da estabilidade, como serão simplificarmente chamadas aqui e destrinchadas adiante. O que caracteriza cada lado dessa dicotomia é o problema central e a

liderança. O problema central para a desenvolvimentista era o crescimento enquanto que para a da estabilidade, é a estabilidade de preços. A liderança do projeto da convenção desenvolvimentista deveria ser do Estado ao passo que a liderança do projeto da estabilidade está por conta do livre-mercado<sup>2</sup>. (MODENESI e MODENESI, 2014, P.14)

A convenção desenvolvimentista, cujo foco das mudanças estruturais estava na estrutura produtiva, promovendo industrialização, predominou desde o fim da segunda guerra até final dos anos 1970. A liderança da mudança estrutural pró crescimento se daria pelo Estado, guiando a atividade privada ou atuando ativamente. Mesmo reconhecendo que a industrialização depende de mudanças institucionais, a estrutura institucional recebia pouca atenção e mudanças nesse espectro seriam *ad hoc*. (ERBER, 2012, p.10)

Na América Latina, onde alguma estrutura produtiva foi necessariamente criada no período de escassez de importações entre a crise dos anos 1930 e a guerra mundial, os Estados, que nesse contexto buscavam autonomia política, perceberam a industrialização como caminho para esse objetivo. A CEPAL teve um papel importante na elaboração e na difusão da literatura V2 da convenção desenvolvimentista na América Latina, além de promover a educação técnica necessária para os governos. (ERBER, 2012, p.11)

Como afirma Magalhães (2009, P.240), os desenvolvimentistas venceram a queda de braço no imediato pós-guerra. Desde os anos 1950 até meados dos 1970, a nação, via-se predestinada a alcançar *status* internacional de potência, haja vista seu desempenho. Nesse momento, o Brasil possuía a maior taxa de crescimento econômico do mundo, superior, em média, a 7% ao ano.

Entretanto, um processo político e econômico internacional, com as crises do socialismo, a crise da dívida latino-americana, a crise do *welfare state*, levou ao enfraquecimento dessa convenção, gerando perda de legitimidade e força do estado desenvolvimentista. A inflexão da política mundial nesse contexto deu força e legitimidade para outra convenção, a da estabilidade. Nas palavras de Magalhães:

---

<sup>2</sup> Apesar de Erber (2011) reconhecer que as convenções de desenvolvimento hegemônicas após a desenvolvimentista foram a neoliberal até o segundo governo FHC, a institucionalista no primeiro governo Lula e a neo-desenvolvimentista no segundo Lula, as três se enquadram no lado pró-estabilidade da dicotomia, por problematizar de forma central a estabilidade de preços e deixar a liderança desse projeto nas mãos do livre mercado. Por conta disso, as três serão simplificadas como convenção da estabilidade, seguindo a dicotomia estabelecida por Modenesi e Modenesi (2014)

Os efeitos da crise da dívida, do esfacelamento da União Soviética e da emergência do Thatcherismo e de Reaguianismo forneceram o pano de fundo para uma nova ordem internacional, baseada na hegemonia absoluta do mercado, como a única forma eficaz de garantir o regime democrático e a eficiente gestão da economia, convertido o mercado no *Deus ex machina*. Tudo como corolário da globalização, apresentada como panacéia universal com a qual estaria assegurado, para todos, o crescimento econômico e a justa distribuição de renda, um jogo de “ganha-ganha”, no qual os atores estavam condenados à vitória, desde que se ajustassem, sem reservas, aos postulados estabelecidos no Consenso de Washington, cuja implementação e supervisão, em decorrência da crise da dívida externa dos países emergentes, como era o caso do Brasil, foram confiadas ao FMI, cujo papel institucional fundamental era, então, como agora, o de assegurar que os países credores recebessem os seus créditos. (MAGALHÃES, 2009, P.243)

Durante os anos 1980, a convenção desenvolvimentista foi superada pela da estabilidade, simetricamente oposta a sua anterior. O individualismo metodológico e o institucionalismo universal proveram coerência e estrutura teórica para a criação de um único modelo neoclássico geral, ao contrário da ideia desenvolvimentista na qual as teorias deveriam ser diferentes para os países desenvolvidos e os emergentes. A nova convenção focaria nas mudanças institucionais, visando reestabelecer a primazia do mercado e reduzir a atividade estatal, aumentando os direitos de propriedade, abrindo e integrando as economias aos fluxos internacionais de comércio, capitais e finanças, etc. As mudanças na estrutura produtiva seguiriam as mudanças das instituições, caminhando assim para o mecanismo automático de mercado e vantagens comparativas. (ERBER, 2012, p.14)

A agenda política se deslocou para temas como inflação, gasto público, privatização. E ainda por cima engendrou uma agenda negativa de desmoralização dos governos, como entidades a serem desconstruídas. As reformas visavam tirar a mão do Estado do processo econômico, afastando-o como produtor de bens e serviços. E, depois, reduzindo até mesmo o seu poder de regulamentador do jogo econômico, sintetizado na bíblica pregação de bancos centrais independentes do poder político. (MAGALHÃES, 2009, P.241 e 244)

Erber (2012, p.13) afirma que os organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, com o auxílio da academia e de instituições privadas, como bancos de investimento e agências de risco, deram conta de desenvolver e divulgar V2 da convenção, sumarizada no Consenso de Washington. A exponencial hegemonia da nova ortodoxia na academia tratou logo de desenvolver manuais (V3) e proclamar a “nova modernidade” em todos os veículos



de mídia (V4). Foi possível ver demonstrações prévias dos efeitos da convenção nos países industrializados, onde ascenderam Thatcher e Reagan.

O Consenso de Washington, formulado por John Williamson sintetizou a agenda de reformas institucionais que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento. As reformas de mercado propriamente ditas encaixaram perfeitamente com as políticas macroeconômicas orientadas para corrigir os déficits externos e fiscais, e para controlar a inflação. No âmbito macroeconômico, a ideia que se popularizou e se tornou objetivo primário de políticas, foi a de garantir os preços estáveis. Essa expressão originalmente se referia a deixar taxas de câmbio e de juros nos níveis de equilíbrio determinado pelas forças de mercado. Porém, logo após, o termo passou a significar a manutenção de baixos níveis de inflação conquistados com autoridades monetárias independentes.

Então, essa convenção prega a estabilidade de preços como objetivo primário das políticas macroeconômicas. Porém, quando emergiu essa convenção, o Brasil vivia uma inflação crônica, e a intensidade das políticas para estabilidade foi elevada, a ponto de gerar uma recessão. Dessa forma, a política monetária foi extremamente contracionista. As taxas de juros foram mantidas excessivamente altas, e assim são até hoje, apesar da tendência declinante, como no caso brasileiro. A manutenção das taxas de juros excessivamente elevadas, em conjunto com a liberalização e desregulamentação financeira internacional, atraem fluxos de capital e divisas, sobreapreciando o câmbio. Para buscar a estabilidade de preços, a política fiscal foi também contracionista, com pesados cortes de gastos públicos e/ou aumento da arrecadação tributária.

Pasinetti (1997), também utilizando o conceito de convenção de Keynes, corrobora a análise dessa evolução. Durante as décadas de 1950 e 1960 havia uma convenção de que os bancos centrais deveriam manter as taxas de juros num patamar baixo, mesmo arcando com alguma inflação. Nesse cenário, as políticas keynesianas funcionaram de forma esplêndida, e quase nenhum país enfrentou problemas fiscais. Mas uma mudança radical ocorreu no início dos anos 1970, que tiveram a crise do petróleo como gatilho: todas as taxas de juros se elevaram drasticamente. Se Keynes está certo em dizer que o movimento das taxas de juros, em geral, é governado por convenções, surgiu uma convenção na qual os bancos centrais deveriam usar as taxas de juros para combater inflação. Qual o nível apropriado para a taxa de

juros é uma questão em debate, mas segundo o autor, o fardo social das elevadas taxas para sobre nós. É o que ele sugere ser uma “vingança dos rentistas”<sup>3</sup>.

### I.3 – GANHADORES E PERDEDORES DA CONVENÇÃO ATUAL

A condução da política macroeconômica, em geral, feita da forma descrita na subseção anterior, ou seja, seguindo a agenda positiva da convenção da estabilidade, gera perdedores e ganhadores muito bem definidos, como bem ressalta Erber (2011, p.42), apesar da estabilidade de preços ser pregada como um bem em si mesmo.

Entre os perdedores destacados por Erber se encontram os devedores e os demandantes de crédito. Qualquer agente com dívidas terá sua capacidade de pagamento prejudicada, quanto maior forem as taxas de juros. O estado, por exemplo, é o maior agente devedor. Erber (2011, p.42) mostra que o estado brasileiro gastou em média 6% do PIB ao ano com o pagamento de juros da dívida, entre 2003 e 2010. Como o sistema tributário brasileiro é extremamente regressivo, esses dados revelam uma enorme transferência de renda dos pobres para os ricos. Com as altas taxas de juros, o crédito em geral fica mais caro e mais escasso, de forma que os agentes que necessitam de crédito, como empresários, produtores e até unidades familiares, são prejudicados.

As altas taxas de juros tornam o sistema financeiro menos funcional, pois privilegiam operações com títulos públicos. Além disto, a existência da curva de rendimento mostra que as operações de mais longo prazo tornam-se ainda mais caras. Logo, os sistemas financeiros ficam concentrados em operações de curto prazo, alta liquidez e alta rentabilidade. Desta forma, o financiamento do investimento essencial para o desenvolvimento, como investimento em infraestrutura e inovação, fica comprometido, já que estes são, por natureza, investimentos de maior prazo de maturação e maior risco. (ERBER, 2011, p.42)

Já entre os ganhadores, destacam-se os agentes superavitários e o sistema financeiro, cujas receitas são basicamente os ganhos com juros. Erber (2011, p.42) mostra que o lucro líquido dos bancos brasileiros triplicou, e a taxa de lucro média saiu de 15% para 23%, entre os anos de 2003 e 2007. As unidades familiares mais ricas também se beneficiam. As empresas produtivas com alta geração de caixa, como atacadistas, revendedores e comercializadores de commodities, têm possibilidade de se beneficiar ao obter ganhos

---

<sup>3</sup> Em referência e contraposição ao termo usado por Keynes quando defendia baixas taxas de juros: a “eutanásia dos rentistas”.

financeiros da aplicação de seu caixa. A elevada exposição da Aracruz e da Sadia a derivativos cambiais ilustra bem este fato.

Como o cambio sobreapreciado é uma consequência a reboque dessa condução de política monetária, os importadores são amplamente beneficiados, ao mesmo tempo em que os produtores domésticos e exportadores são prejudicados, e perdem competitividade. (ERBER, 2011, p.43)

O sucesso inicial da convenção no Brasil foi produto de grande apoio popular após a forte redução de persistente inflação com o Plano Real (ainda que a duras custas). Então, esse apoio não só contribuiu para difundir ainda mais a convenção, como a fortaleceu e a legitimou. Vimos anteriormente que a força de uma convenção é função do tamanho da população que a define, e do poder político de seus membros. Como os grupos de interesse beneficiados possuem maior poder político e econômico que os prejudicados na atual estrutura social, os ganhadores se aderem à convenção da estabilidade como “caronas”, e aumentam a força da convenção. Ganhando força incontavelmente, a convenção se legitima cada vez mais, legitimando, também, a estrutura social em que se insere. Surge assim, o que Erber chama de coalizão de interesses em prol desta convenção de desenvolvimento.

A hegemonia da convenção pode ser explicada pela força da coalizão conservadora, em adição à ideia de que as políticas da convenção concorrente são simetricamente opostas à sua agenda positiva. Ou seja, o fato da agenda positiva da convenção da estabilidade ser exatamente a agenda negativa da convenção desenvolvimentista e vice versa, faz com que a convenção com maior força econômica e política de sua população P prevaleça e expulse cada vez mais a outra.

Esta coalizão detém instrumentos poderosos para consolidar (fortalecer) e difundir (legitimar) sua convenção de desenvolvimento. O mais explícito destes instrumentos está nas mãos do sistema financeiro, a capacidade de domar, moldar e determinar as expectativas da economia como um todo. Porém, existem outros instrumentos, mais sutis, como o financiamento de campanhas políticas, as relações com os membros do Congresso, os “aneis burocrático-empresariais”, etc. (ERBER, 2011, p.43 e 44)

Modenesi (2013, p.16) sugere que o Relatório Focus, relatório semanal contendo resumo das expectativas do mercado sobre alguns indicadores econômicos, é um instrumento usado para manter o *status quo* dos grupos de interesse que formam essa coalizão. Entretanto,

alerta para uma crítica simplista, lembrando que essa tese não se resume a uma teoria da conspiração do Focus. Conforme explicado por oficiais do Banco Central:

“(O BACEN) guia suas decisões de política [para atingir as metas] por suas próprias previsões de inflação e dos respectivos balanços de riscos. As expectativas de inflação do mercado são insumos importantes nos modelos de previsão do BACEN... e são influenciadas pelo comportamento passado da inflação, as metas de inflação, o desenvolvimento da taxa de câmbio e do preço das commodities, a atividade econômica e o posicionamento da política monetária.” (BEVILAQUA et. al., 2007 apud ERBER, 2011, P.41)

O Banco Central é um membro necessário e fundamental desta coalizão, além de ser a instituição que executa a política recomendada, implicando nos efeitos já estudados. A autonomia da autoridade monetária reflete a força da coalizão e reforça o seu peso econômico e político, num processo cumulativo. Para que a coalizão se estabeleça, é somente necessário que os grupos de interesse, incluindo a autoridade monetária, verifiquem benefícios mútuos de uma mesma política, neste caso, o cumprimento das metas de inflação, para a autoridade monetária, e a manutenção das altas taxas de juros, para os ganhadores. (ERBER, 2011, p.44)

Ao estimar uma Regra de Taylor para os primeiros anos de Regime de Metas de Inflação no Brasil, Modenesi (2008, p.28) reforça a existência de uma convenção pró-conservadorismo na condução da política monetária, da qual o próprio Banco Central faz parte. Essa convenção se materializa em dois elementos característicos da função de reação estimada: elevado peso dos componentes auto regressivos e taxa de juros de equilíbrio excessivamente alta. Assim, mantido o Regime de Metas de Inflação, uma redução satisfatória da taxa de juros dificilmente ocorrerá se não houver uma deflação crônica.

Modenesi et al. (2013) também estimam uma Regra de Taylor modificada – no sentido de incorporar uma proxy para a taxa de juros internacional - para o Banco Central Brasileiro entre 2001 e 2010. A evidência empírica apresentada também corrobora a existência de uma convenção pró-conservadorismo por conta do elevado diferencial entre taxa de juros doméstica e internacional considerado pelo BC, além dos dois elementos já mostrados por Modenesi (2008). O Banco central reage mais às taxas de juros internacionais do que aos níveis de inflação e produto domésticos correntes. Esse resultado se opõe a noção geral que a taxa de juros de equilíbrio brasileira tem caído nos anos estudados, já que esse resultado pode ser, na verdade, um movimento da taxa de juros corrente em reação à tendência declinante das taxas internacionais, inclusive por conta crise do *subprime*.

## II – ECONOMIA POLÍTICA MARXISTA

Diferentes autores vêm desenvolvendo a questão da economia política, mas não se atendo ao aparato teórico convencional, e sim aproximando-se das ideias de Marx, aproximando-se de um retorno à economia política clássica, onde os conflitos de interesses entre as classes eram intrínsecos à discussão econômica. Por não se ater à teoria convencional, caracterizaremos essa abordagem da economia política como heterodoxa. Todos os autores que destacam a importância dos fatores políticos, dos grupos de interesse, criticando e propondo uma reformulação da condução da política econômica, em particular a monetária, serão incluídos nessa abordagem. Dentro dessa caracterização, encontram-se dois grupos de autores bem delimitados, de forma que trataremos cada um em uma subseção.

Um subgrupo da abordagem Marxista é a que chamaremos aqui de abordagem do Terreno Contestado da economia política, e será tratada na primeira subseção do capítulo. Essa abordagem discute como os grupos de interesse, por exemplo, o setor financeiro, o setor industrial e a força de trabalho, disputam um conflito distributivo decorrente da condução da política monetária. A teoria do Terreno Contestado foi inicialmente desenvolvida por Epstein, e revisitada por autores como Câmara Neto e Vernengo.

Simultaneamente, alguns autores buscam um retorno à economia política clássica. Essa abordagem, aqui chamada de abordagem do Bloco no Poder, busca entender a adoção de determinadas políticas como decorrências de condicionantes internos, atrelados aos conflitos de classes, ou das frações delas, dentro do bloco no poder dominante e em seus desenlaces no Estado. Essa abordagem utiliza as ferramentas da ciência política e da sociologia como a definição de bloco no poder de Poulantzas (1977). Destacam-se autores como Filgueiras e Gonçalves e Teixeira e Pinto e suas análises, em particular, da economia brasileira nos últimos anos.

### II.1 – ABORDAGEM DO TERRENO CONTESTADO

Gerald Epstein desenvolveu a teoria do Terreno Contestado da autoridade monetária, colocando o conflito distributivo como central no estabelecimento de regimes de política monetária. Essa teoria sugere que o comportamento dos bancos centrais, assim como qualquer outra instituição importante do capitalismo, pode ser analisado como um conflito sobre a política econômica entre classes chaves. Num primeiro trabalho, Epstein e Schor (1990),

desenvolveram um modelo com três classes, sob influência de Keynes (1936), Kalecki (1944) e Boddy e Crotty (1975), argumentando que em economias capitalistas avançadas, a política do banco central é determinada por um embate entre o capital industrial, o capital financeiro e a classe trabalhadora. Esse embate, por sua vez, é moldado e restringido por fatores-chaves estruturais como as relações entre os capitais industrial e financeiro, a estrutura do mercado de trabalho, a posição da economia nacional na economia mundial e a própria dinâmica, incluindo as contradições, da acumulação do capital. (EPSTEIN, 2014, P.2)

Sob essa perspectiva, políticas monetárias que não operam movidas pelo interesse coletivo podem ser, em geral, explicadas ao olharmos os interesses mais estreitos – na maioria das vezes interesses do setor financeiro – que dominam a autoridade monetária, e para os quais essas políticas são desenhadas para servir. (EPSTEIN, 2014, P.2)

Epstein e Schor (1990) percebem que, como os fatores estruturais condicionantes do conflito distributivo variam de país para país e no tempo, a própria política monetária também acompanha essa variação. Ao compararem as diferenças nas relações entre os capitais industrial e financeiro nos países da Europa Continental e nos anglo-saxões, e os diferentes sistemas de barganha salarial e trabalhista, os autores explicam as diferentes políticas monetárias entre esses países. A estrutura da própria autoridade monetária também é crucial já que, onde o banco central é mais “independente” do poder executivo, ele tende a ser mais dependente do sistema financeiro para apoio político, como mostrado por Posen (1995) e, dessa forma, tendem a realizar políticas com “lentes de coloração financeira”<sup>4</sup>. Isso ajuda a explicar, por exemplo, a diferença entre as políticas monetárias do FED norte-americano nos anos de 1930 e na era Volker.

Nesse trabalho, os autores argumentam que a política do FED, por exemplo, é motivada por manutenção da rentabilidade corporativa. Como inflação inesperada possui consequências distributivas, afetando principalmente os possuidores de papéis e de moeda, o FED, por possuir uma relação especial com o setor financeiro e os representantes desses interesses, busca maximizar a rentabilidade dessa minoria da sociedade. Percebe-se também que a “independência” da autoridade monetária cumpre um papel crucial nesse quadro: a “independência” sugere uma racionalidade para as políticas ótimas impopulares, no sentido de representarem interesses de uma minoria e não da maioria, os interesses dos trabalhadores. (EPSTEIN e SCHOR, 1990, p.51-54)

---

<sup>4</sup> Tradução livre do termo desenvolvido por Epstein (1981): “finance coloured glasses”.

Epstein (1994) formaliza as ideias já trabalhadas anteriormente, numa estimação empírica para um modelo estilizado de três classes, mostrando como diferenças, nas relações indústria-financeiras, nas relações do mercado de trabalho e no grau de independência do banco central, ajudam a explicar a condução da política monetária. Mostra-se que, por exemplo, bancos centrais independentes tendem a ser mais influenciados pelos interesses do setor financeiro avesso à inflação e tendem a conduzir políticas monetárias mais contracionistas por sua vez, em países com ligações fracas entre o capital financeiro e o industrial, em países com mercado de trabalho mais flexível e menos sindicalizado.

Se taxas moderadas de inflação não apresentam nenhum custo social evidente, a teoria do Terreno Contestado ajuda a explicar a obsessão recente dos bancos centrais em combater inflação e promover regime de metas de inflação. Segundo essa abordagem, uma explicação plausível é que baixas e estáveis taxas de inflação são do interesse dos grupos rentistas e do setor financeiro. O trabalho de Epstein e Power (2003) apresenta cálculos para a renda dos rentistas nos países da OCDE, corroborando a ideia de que altas taxas de juros reais e baixos níveis de inflação aumentam a participação dos rentistas na distribuição de renda. (EPSTEIN, 2003, P.5)

Ao revisitarem a teoria do Terreno Contestado, Câmara Neto e Vernengo (2013, p.107 e 108) resumem as ideias conclusivas da teoria: aqueles que querem a independência da autoridade monetária em relação ao tesouro, ou ao ramo executivo do governo desejam, em verdade, manter altas taxas de retorno para os rentistas, maiores lucros para os bancos e reduzir o poder de barganha dos trabalhadores ao promover desemprego. A independência do banco central não é uma decisão técnica para aumentar a eficiência monetária, e sim uma estratégia dos grupos financeiros dominantes. Essa noção se alinha com a hipótese de Erber, que é base para esse trabalho.

Para ilustrar como a taxa de juros possui efeitos sobre a distribuição de renda e que, nos últimos anos, esta aumentou significativamente em favor dos lucros, Vernengo (2008, p.12) mostra que o Brasil tem mantido superávits primários em torno de 3% do PIB desde 1999, e déficits nominais em torno de 5% do PIB. Essa diferença, que corresponde a 8% do PIB, consiste no pagamento de juros para donos de títulos públicos que são, em geral, bancos, fundos de pensão, corporações e famílias ricas. A parcela dos salários na renda se comprimiu de 45.4% do PIB para 35.6%, enquanto que o excedente operacional bruto, conceito da contabilidade nacional que se aproxima da parcela dos lucros na renda, incluindo lucros,

rendas de papéis e recebimentos de juros, aumentou de 32.5% para 42.95 do PIB. A parcela dos salários na renda brasileira no início dos anos 1990 já era baixa para os padrões internacionais, reforçando a ideia que o Brasil possui um longo histórico de desigualdade. O regime de metas de inflação adotado em 1999 não alterou esse histórico, e sim reforçou esse padrão crescente de desigualdades sociais.

A abordagem do Terreno Contestado é considerada heterodoxa, no sentido que defende que o receituário da política monetária, promovido pela teoria econômica convencional, não é adequado. Primeiro, porque essa visão aceita que a inflação é causada por custos e não por demanda, de forma que o instrumento a ser utilizado pelo regime de metas de inflação, a taxa de juros, tem pouco resultado no controle do nível de preços. Segundo, porque a própria explicação para a estrutura institucional da política monetária é equivocada, já que a credibilidade e a restrição à inconsistência temporal não cumprem nenhum papel nessa explicação, ao passo que esta depende, em verdade, da existência e da força da coalizão de interesses que apoia determinada política. (CAMARA NETO e VERNENGO, 2013, P.108)

Embora não utilize a terminologia do Terreno Contestado, o trabalho de Posen (1995) corrobora com as conclusões de Epstein, além de destacar a importância dos efeitos distributivos da política monetária para essa explicação. Segundo o autor, o grau de independência da autoridade monetária entre os países, pelo menos no período pós-guerra, utilizado para sua análise, depende do grau de oposição à inflação do sistema financeiro daquele país. Isso ocorre porque existem consequências distributivas dos regimes monetários, de forma que a preferência por estabilidade de preços, intrínseca ao modelo de banco central independente, necessita de apoio político. O setor financeiro está numa posição privilegiada para garantir esse apoio, de tal forma que onde o apoio político do setor financeiro é mais forte, os bancos centrais tendem a ser mais independentes. (POSEN, 1995, P.253 e 254)

O apoio político dos sistemas financeiros às políticas monetárias mais fortes, no sentido da estabilização dos preços, se explica pelo fato de que a inflação possui consequências distributivas significativas, e os grupos mais prejudicados são aqueles com maior poder de lobby na política monetária, dependendo da estrutura política nacional, como acesso aos políticos eleitos, financiamento de campanhas, informação de expectativas e prestação de consultorias para a condução da política monetária, entre outros. (POSEN, 1995, P. 255 e 256)



Posen (1995) desenvolve um modelo formal estatístico, analisando vários países no período pós-guerra, partindo das seguintes hipóteses: (i) setores financeiros menos regulados pelas suas respectivas autoridades monetárias devem apresentar maior oposição à inflação; (ii) os setores financeiros tendem a ser mais anti-inflacionários em sistemas federativos de governo; (iii) em sistemas com partidos menos fragmentados, os setores financeiros tendem a ter maior oposição à inflação. Com isso, conclui que o que explica as diferenças no grau de independência das autoridades monetárias entre países é pressão anti-inflacionária do sistema financeiro. Entretanto, isso não significa que a estrutura da autoridade monetária, ou outras fontes de pressão externas à condução das políticas, não sejam relevantes.

## II.2 – ABORDAGEM DO BLOCO NO PODER

A chamada abordagem do Bloco no Poder caracteriza-se pelos estudos nos quais a adoção de determinadas políticas é explicada pela interação e pelos conflitos dos interesses econômicos e políticos das classes (ou frações das classes) no bloco no poder. Essa abordagem utiliza das ferramentas da ciência política e da sociologia como a definição de blocos de poder de Poulantzas:

Poulantzas (1977) assim definiu o bloco no poder: uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes sob a hegemonia em seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista. Nesse sentido, o conceito de bloco no poder recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, mediações e níveis da luta de classe em uma determina conjuntura. (...) O bloco no poder é formado pelas classes (e frações) que ocupam o locus da dominação da luta política de classes, ou seja, que têm áreas de poder (centro de poder = poder real) no seio do Estado. (TEIXEIRA e PINTO, 2012, P.918 e 919)

Pinto e Balanco (2014, p. 45 e 46) destacam que, para Poulantzas, o bloco no poder pode ser explicado por três elementos: (i) pelo conjunto de determinadas instituições do Estado Capitalista em sua relação com a luta de classes; (ii) pelo campo das práticas políticas das classes e frações dominantes numa determinada conjuntura capitalista e (iii) pela divisão da classe burguesa em frações, no interior do modo de produção capitalista. A partir desses três elementos que Poulantzas explica, define-se o conceito de bloco no poder como uma unidade contraditória entre distintas classes.

Filgueiras e Gonçalves (2007, p.176) discutem duas questões relativas ao conceito de bloco no poder, a liderança e a hegemonia de uma determinada fração de poder dentro do bloco. A liderança de uma classe é a capacidade de unificar e dirigir as outras classes, política e ideologicamente, a partir de seus interesses específicos, como interesses gerais do bloco. A hegemonia ocorre quando as outras classes aceitam a liderança de determinada classe, que unificou, conseguindo expressar e articular, os interesses das demais classes, de forma que a hegemonia se torna um consenso na sociedade. Segundo Gramsci (1978), quando isso ocorre, afirma-se a liderança da classe hegemônica nos campos político, intelectual e moral.

Entretanto, cabe ressaltar que, por mais que o bloco no poder represente uma unificação das classes dominantes, mesmo sob a hegemonia de uma classe, isso não elimina o caráter conflituoso da disputa de classes, já que o embate de interesses entre essas frações é um elemento intrínseco e constante do bloco no poder. (PINTO e BALANCO, 2014, P.47)

As práticas políticas, então, só podem ser entendidas analisando a dinâmica do bloco no poder em seus espaços concretos de atuação. Pinto e Balanco (2014, p.49) argumentam que o bloco no poder não deve ser uma noção utilizada somente num plano mais abstrato, mas sim como um aparato analítico, concreto e útil para a observação da conjuntura econômica e política da luta de classes, que se materializa no Estado e nas suas políticas públicas.

Pinto e Balanco (2014, p.53) concluem, então, que as políticas estatais tendem a expressar os movimentos contraditórios e conflituosos que se desenvolvem no Estado, e que são decorrentes de determinada conjuntura das forças das classes, ou suas frações, no bloco no poder. A política pública, em especial a econômica, então, não pode ser entendida pela ideia de que ela é configurada como um desenho de especialistas, ou como um campo neutro. Na verdade, defende-se que a condução das políticas é originária da interação e dos conflitos de um processo decisório, que expressa um interesse hegemônico da fração dominante no bloco no poder.

A partir desses conceitos, Teixeira e Pinto (2012) e Filgueiras e Gonçalves (2007) analisam a economia política do caso brasileiro, a partir da adoção das reformas neoliberais do início da década de 1990. Para esses autores, o momento que marca a consolidação do projeto ideológico-político do neoliberalismo foi a eleição de Collor em 1990, mas os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso ganham mais notoriedade na adoção das reformas neoliberais, como abertura comercial e financeira, as privatizações, as reformas pró-mercado (eliminando a capacidade de planejamento e intervenção do Estado) e a condução

ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção fiscal), do que os conturbados anos Collor.

A partir desse momento, a fração hegemônica do bloco dominante é composta por três grupos de interesses: (i) o capital financeiro internacional, representado pelos fundos de pensão, fundos mútuos de investimentos e os grandes bancos dos países desenvolvidos; (ii) os grandes grupos econômico-financeiros nacionais, remanescentes do processo de globalização, em função de sua competitividade, ou por conta da associação com capitais estrangeiros; e (iii) o capital produtivo multinacional. Todos esses três grupos têm aumentado sua influência no bloco dominante a partir dos anos 1990. As outras frações do bloco dominante, situadas numa posição subordinada à fração hegemônica, são os grandes grupos econômicos que não se submeteram à financeirização, e os grandes e médios capitais. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, P.179)

A prevalência da lógica financeira na dinâmica das relações econômico-sociais é o elemento que dá coesão às frações de classe no bloco dominante, unificando os interesses dos seus participantes e apoiadores. Dessa forma, Filgueiras e Gonçalves (2014, p.180) reconhecem que a taxa de juros no Brasil não funciona simplesmente como um instrumento técnico de política monetária, ela é, em verdade, uma ferramenta a ser utilizada, dependendo da conjuntura específica, e um elemento fundamental que estrutura e expressa as relações entre as classes representadas no bloco no poder, ou bloco dominante.

Vale ressaltar que o projeto neoliberal e seu receituário de política macroeconômica tem como aliada a classe média alta, que participa ativamente da atividade rentista e da especulação financeira, e rejeitam qualquer aproximação do projeto de Estado de Bem-Estar Social. Isso porque esses grupos sociais não se beneficiariam de um projeto de Welfare State, já que teriam que contribuir tributariamente para financiá-lo, mas sem usufruir de seus serviços. Essa classe média alta é constituída por executivos, profissionais liberais, alta burocracia pública, os novos intelectuais com os valores e hábitos estrangeiros, e um pequeno grupo de consultores e autônomos altamente qualificados. Estes são os grupos de interesses que se beneficiaram da abertura comercial e também das altas taxas de juros. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, P.180)

Filgueiras e Gonçalves (2007, p.183) argumentam que essa configuração do bloco dominante, originada com as reformas neoliberais do início da década de 1990 e perpetuada nos governos FHC, não foi desconstruída a partir de 2003 com o primeiro governo Lula e,

sim, foi reforçada, já que o novo presidente deu continuidade à condução da política econômica de seu predecessor.

Um argumento utilizado para ilustrar o reforço à configuração do bloco dominante no governo Lula é a análise empírica do financiamento das campanhas à presidência em 2002 e 2006, mecanismo no qual os segmentos do bloco dominante interferem diretamente no processo político. Nos dois anos, entre os principais financiadores, destacam-se as empresas do setor de construção e do setor financeiro, ou seja, as empreiteiras e os bancos. Esses dois setores responderam por 15,4% do financiamento de Lula e 24,2% de Serra em 2002. Nesse ano, os principais financiadores de Lula foram as empreiteiras, e de Serra foram os bancos. Já em 2006, empreiteiras e bancos foram responsáveis por 25,4% do financiamento da campanha de Lula. Entretanto, destaca-se o aumento da contribuição relativa das empreiteiras para Lula, que praticamente triplica entre 2002 (4,5%) e 2006 (14,9%), enquanto a participação dos bancos mantém-se relativamente estável, em torno de 11%. Em 2006, os bancos continuam como o principal financiador do candidato do PSDB Alckmin. No caso da campanha de Lula, aumenta a contribuição relativa de empresas vinculadas ao setor primário-exportador. A participação desse setor aumenta de 2,9% em 2002 para 10,4% em 2006. O valor total das contribuições de bancos, das empreiteiras e do setor primário-exportador para a campanha eleitoral de Lula foi de R\$ 43,2 milhões em 2006, ou seja, 35,8% dos gastos totais declarados. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, P.186-188)

Filgueiras e Gonçalves (2007, p.189 e 190) concluem então sua análise particular do primeiro governo Lula, afirmando que este evitou confrontos com o bloco no poder, já que governou com ele e para ele, mantendo as políticas liberais e abandonando o programa social-democrata histórico do partido. O primeiro governo Lula permitiu maior unidade política do bloco no poder, reduzindo os atritos internos ao bloco, além de aprofundar as diferenças políticas internas às classes trabalhadoras, no que tange ao comportamento dos movimentos sindicais e sociais. Por fim, no primeiro governo Lula, o capital financeiro manteve o controle sobre o Ministério da Fazenda e sobre o Banco Central.

Teixeira e Pinto (2012) também propõe uma análise dos últimos governos no Brasil utilizando os conceitos característicos da abordagem do Bloco no Poder. Para eles, adoção de determinada política econômica é uma decorrência: i) dos condicionantes externos, atrelados, no caso brasileiro, à sua condição periférica e dependente da economia mundial; ii) dos

condicionantes internos associados à interação e conflitos de interesses econômicos e políticos das frações de classe no bloco no poder.

No que tange os condicionantes externos, os autores utilizam as noções da teoria da dependência para explicá-los. A forma de inserção externa promovida pelos governos FHC, no contexto da dominância financeira da acumulação, significou a inserção subordinada do Brasil na economia mundial, criando uma nova forma das relações de dependência. A caracterização da situação de dependência envolve a caracterização da articulação entre o sistema econômico e o político, e entre as classes e grupos sociais domésticos e externos. Nesse sentido, a fração bancário-financeira do capital passa a deter a hegemonia no interior do bloco no poder e sua influência a partir das reformas neoliberais, expressando-se a partir do Banco Central. Sua influência é exercida tanto indireta, com a propagação da ideologia da ortodoxia econômica, como diretamente, pela troca de posições entre diretores e presidentes do Banco Central e ocupantes dos postos-chave no mercado financeiro. Vale ressaltar a convergência ideológica e de interesses do mercado financeiro doméstico e do mercado financeiro internacional. Este último se expressa pelo apoio decisivo das instituições multilaterais, o Banco Mundial e o FMI, que impunham políticas ortodoxas como condicionalidades exigidas aos empréstimos e socorro às crises nos países periféricos. (TEIXEIRA e PINTO, 2012, P. 916 e 917)

No que tange aos condicionantes internos, o regime de política macroeconômica durante o governo Lula foi a expressão dos movimentos contraditórios desenvolvidos no aparelho de estado, evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeira nacional e internacional no bloco no poder. A variável chave do processo foi a taxa de juros (TEIXEIRA e PINTO, 2012, P.927).

Considerando essa visão, o debate em torno do nível da taxa de juros não pode ser reduzido somente ao campo do pensamento econômico e de suas soluções técnicas, já que a esta variável é elemento central para expressar os conflitos das frações do bloco no poder. Teixeira e Pinto (2012, p.927 e 928) argumentam então que a condução da política econômica condensa simultaneamente: (i) a dimensão das soluções técnicas normativas de doutrinas do pensamento econômico; (ii) o poder político da fração bancário-financeira que se materializa por sua representação no Banco Central; (iii) o poder econômico dessa fração que se observa pelas elevadas taxas de lucros dos grupos econômicos do segmento bancário-financeiro; e (iv) o poder ideológico da citada fração que conseguiu incorporar de forma incontestável à

sociedade, como um todo à ideia de que o combate à inflação deve ser realizada a qualquer custo e com um único instrumento: a taxa de juros elevada.

No tocante ao segundo elemento, a independência operacional da autoridade monetária foi a maior expressão do poder político do segmento bancário-financeiro, defendendo que a independência garantiria a despolitização do debate e que as medidas tomadas seriam soluções técnicas normativas construídas de forma neutra. Fica evidente que esse argumento é uma falácia, pois os resultados das medidas adotadas pelo Banco Central geram ganhadores e perdedores. Foi a fração bancário-financeira que mais ganhou. Nesse sentido, a abordagem do Bloco no Poder aproxima-se demais da abordagem Pós-Keynesiana e o trabalho de Erber. (TEIXEIRA e PINTO, 2012, P.930).

Para ilustrar o terceiro elemento relativo à condução das políticas macro, dados a respeito das receitas do sistema bancário-financeiro no Brasil mostram que, entre 2001 e 2007, o maior componente das receitas do sistema bancário-financeiro foi a renda de títulos, constituída, basicamente, por títulos da dívida pública interna. Como a taxa real de juros da Selic é positivamente correlacionada com os títulos da dívida pública interna, conclui-se que a manutenção de elevadas taxas de juros permite a manutenção do poder econômico e político da fração bancário-financeira. (MARQUES e BRUNO, 2010 apud TEIXEIRA E PINTO, 2012, P.930)

Teixeira e Pinto (2012, p.933) argumentam, em sintonia com Filgueiras e Gonçalves (2007), que as linhas mestras do regime de política macroeconômica do governo FHC (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante) foram mantidas pelo governo Lula. Apesar da manutenção e da legitimidade do bloco no poder durante o primeiro governo Lula, no segundo governo, principalmente após a crise de 2008, começaram a aparecer mudanças mais estruturais no bloco no poder, potencializando fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira, decorrente do fortalecimento de outras frações (exportadores de commodities e de parte da indústria nacional) e dos efeitos econômicos e ideológicos da crise financeira internacional.

A partir do segundo mandato do presidente Lula, percebeu-se certa flexibilização na gestão da política econômica, com destaque para (i) a adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor, (ii) o aumento real no salário mínimo, (iii) a adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento

público e privado e (v), as medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009. Mesmo assim, continuou forte a ideia de que as políticas econômicas deveriam ser direcionadas à estabilidade de preços. (TEIXEIRA e PINTO, 2012, P.921-923)

Teixeira e Pinto (2012, p.935 e 936) resumizam o trabalho afirmando que no governo Lula, apesar da importância das políticas redistributivas de renda e inclusão social, a perpetuação das linhas gerais do regime de política macroeconômica foi expressão da manutenção da configuração do bloco no poder, assumida a partir das reformas neoliberais do início da década de 1990. Em particular, foi reflexo da hegemonia do setor bancário-financeiro em um contexto de dependência financeira externa, e dominância financeira.

### III – A NOVA ECONOMIA POLÍTICA

Segundo Drazen (2005), vem ganhando espaço na literatura a abordagem chamada Nova Economia Política, definida pelo uso de ferramentas formais e técnicas da análise econômica moderna, para entender como fatores políticos afetam a natureza das tomadas de decisão, que seriam meramente técnicas. Neste sentido, esta abordagem distancia-se um pouco do individualismo metodológico, ao entender que questões de poder e autoridade são relevantes somente quando há heterogeneidade de interesses.

Entretanto, esta abordagem não apresenta uma ruptura completa ao paradigma teórico atual, ou seja, não foge do núcleo duro da teoria novo-clássica. Isto porque os autores desta abordagem partem do seguinte princípio: observam-se que as políticas implementadas de fato são quase sempre diferentes da política ótima, que, segundo a definição tradicional da economia, uma vez calculada a escolha ótima, esta será implementada (DRAZEN, 2005, P.6 e P.7). Ou seja, buscam entender por que há diferenças significativas entre a economia normativa das escolhas de políticas e a economia positiva, mas sem questionar a própria formulação desta economia normativa. Por estas características, esta abordagem será aqui denominada de ortodoxa.

Este capítulo será dividido em duas subseções. A primeira apresentará os modelos usados por esta abordagem para explicar como diferentes fatores políticos tratados afetam as escolhas de políticas, ou seja, as políticas implementadas. São discutidos os diferentes mecanismos, os diferentes modelos de escolha de política, questões eleitorais, conflitos políticos e lobby, assim como os mecanismos nos quais estes elementos influenciam as políticas, como exposto por Drazen (2005).

A segunda subseção resenha como a Nova Economia Política pode ser caracterizada ortodoxa, ou seja, mostra como esta abordagem, ao tratar, em particular, da escolha de política monetária, ao mesmo tempo em que critica a visão tradicional e apolítica do aparato da inconsistência temporal, constrói dentro desse arcabouço. Destacam-se o trabalho de Drazen e a identificação dos conflitos de interesse dentro da noção de inconsistência temporal no modelo Barro-Gordon, o trabalho de Bernhard, Broz e Clark, sobre a influência dos fatores políticos na escolha dos arranjos monetário e o trabalho de Hetzel, que analisa o caso particular da economia política da política monetária norte-americana.



### III.1 – MECANISMOS DE ESCOLHA COLETIVA

De acordo com Drazen (2005, p.6 e 7), a definição tradicional da economia assume que, uma vez definida a escolha ótima, esta será implementada sem restrições. Isto significa que não há distinção entre economia normativa e economia positiva. Desta forma, as decisões de políticas seriam claramente técnicas. A economia política, entretanto, parte da observação que, em geral, as políticas implementadas diferem das políticas ótimas. Esta diferença ocorre por restrições políticas e não técnicas. Restrições políticas são limitações decorrentes de conflitos de interesses e da necessidade de tomar decisões coletivas frente a estes conflitos. Partindo desta premissa, o autor então estuda diferentes mecanismos pelos quais decisões coletivas são tomadas frente a restrições políticas.

Para a Nova Economia Política, o interesse último deste campo de estudo está nos efeitos dos diferentes mecanismos de escolha nos resultados econômicos, ao passo que o estudo dos mecanismos de escolha *per se* é mais adequado para a ciência política, ou da escola “Public Choice”. Entretanto é impossível entender os efeitos que a economia política busca estudar, sem entender os mecanismos de fato. (DRAZEN, 2005, P.60)

Além de estudar os mecanismos de escolha, a “Public Choice” também está preocupada com a escolha dos mecanismos por uma sociedade. Esta questão da escolha dos mecanismos é habitualmente chamada de constitucionalismo, já que regras a respeito de tomadas de decisões de políticas são um dos aspectos gerais de qualquer constituição, as leis fundamentais de cada sociedade sobre o processo de *policy making*, sobre como as escolhas coletivas devem ser tomadas. A teoria da “Public Choice”, segundo Buchanan e Tullock (1962), estabelece que as escolhas constitucionais refletem um equilíbrio entre custos de transação e benefícios da cooperação. Então, a escolha das regras para tomada de decisão será feita sob uma análise de custo-benefício. (DRAZEN, 2005, P. 64-66)

Um dos mecanismos de escolha coletiva é a democracia direta, na qual todos os membros da sociedade votam de forma direta nas políticas. Embora este mecanismo, característico da democracia grega, não seja mais visto hoje em dia, ele é fundamental no estudo da “Public Choice”, para ilustrar alguns resultados e entender um número de problemas dos sistemas representativos. Na democracia direta, tudo se resume às regras de voto, e quatro características do voto devem ser analisadas: (1) quem possui direito a voto, (2)

como as propostas se sujeitam a voto, (3) como as propostas são aceitas e (4) como o voto é feito. (DRAZEN, 2005, p.70)

No que tange às regras de franquia, como são chamadas as regras que determinam quem possui direito a voto, ou seja, regras que incluem ou excluem eleitores potenciais por determinada característica identificável como renda, por exemplo, estas afetam diretamente os efeitos econômicos das escolhas de política. Por exemplo, numa democracia direta, em que só indivíduos com renda acima de determinado patamar elevado votam, a política de distribuição de renda será provavelmente menos redistributiva do que uma política escolhida por um planejador central. Assim, os resultados econômicos de uma política refletem as características econômicas da regra de franquia escolhida pela sociedade. (DRAZEN, 2005, p.71)

No que tange às regras de definição de agenda, como são chamadas as regras que determinam como as propostas se sujeitam a voto, incluindo a ordem como as propostas são votadas, regras de emendas e regras de anulação são fundamentais para definir a escolha de política. O famoso paradoxo de Condorcet<sup>5</sup>, além de ilustrar a dificuldade de chegar a uma escolha ótima numa democracia direta, mesmo com preferências individuais racionais transitivas ilustra como qualquer opção pode ser escolhida, dependendo da ordem como as propostas são votadas, já que nada garante que as preferências serão transitivas quando tomadas em grupo. (DRAZEN, 2005, p.72)

No que tange às regras de adoção, como são chamadas as regras que definem como as propostas são aceitas, ou seja, se por maioria simples, se por maioria absoluta, se por unanimidade, pode-se afirmar genericamente, como estabelecido por Buchanan e Tullock, que quanto maior a maioria necessária para adotar uma proposta, maior a dificuldade de ela ser adotada, pela simples dificuldade de se chegar a um acordo numa democracia direta. Outro efeito correlacionado com a regra de adoção é que quanto menor a maioria necessária para adoção de uma proposta, maior a probabilidade desta ser anulada no futuro, por insatisfação popular. (DRAZEN, 2005, p.72 e 73)

No que tange às regras de informação, como são chamadas as regras que definem como o voto é feito, ou seja, que definem quais informações podem ser comunicadas no voto,

---

<sup>5</sup> Primeiramente reconhecido por Marquis de Condorcet (1795), o Paradoxo mostra decisões em grupo, as preferências racionais tomadas em grupo, podem não ser transitivas mesmo que as preferências individuais racionais de cada um dos indivíduos do grupo sejam transitivas. Tudo depende da ordem como essas preferências coletivas são tomadas. Para um bom exemplo do paradoxo, ver Fiani (2009, p. 26-28).

percebem-se claros impactos nos efeitos das políticas. Embora este não seja um problema político de fato, o grau de incompletude da informação reflete o ambiente no qual a votação ocorre, e é uma questão central no processo de escolha de política. Além disto, diferentes regras de escolha coletiva podem ter diferentes requerimentos informacionais para sua operação, de forma que, dada a estrutura de informação, podem gerar diferentes resultados. (DRAZEN, 2005, p.73 e 74)

A democracia direta, entretanto, não é a melhor descrição de como as escolhas coletivas são feitas de fato. Em qualquer sistema com um número maior de eleitores, a democracia é representativa. Neste sentido, delegação, ou representação, será central nas tomadas de decisões coletivas. A democracia será representativa sempre que o legislador representar um grupo de eleitores com ideias e proposições idênticas. Entretanto, cabe ressaltar que o legislador não possui necessariamente as mesmas preferências que o grupo por ele representado, já que, frente a um número muito grande de agentes, nem todas as posições podem ser diretamente representadas. (DRAZEN, 2005, p.77 e 78)

Numa democracia representativa, em que o governo é composto pelos representantes eleitos, um modelo de democracia direta composta por estes representantes, ilustra o processo de escolha de políticas. Desta forma, é necessário considerar dois estágios: a escolha dos representantes e a escolha das políticas, assim como a interação entre estas decisões. Ou seja, eleitores escolhem seus representantes, não só pelas preferências deste representante, mas também pela capacidade deste de influenciar as decisões de políticas no segundo estágio, dependendo das regras vistas no modelo de democracia direta. Ao mesmo tempo, os representantes escolhem as políticas no segundo estágio, levando em consideração como esta escolha afetará seus eleitores na próxima eleição. (DRAZEN, 2005, p.78)

No modelo de democracia representativa, novas questões surgem como a natureza do legislativo, se unicameral, bicameral, seu tamanho, etc. O primeiro caso, um dos mais estudados, é o de bipartidarismo. Num modelo com apenas dois partidos, preocupados apenas em ganhar as eleições, se o voto é determinístico, ou seja, os partidos conhecem a distribuição das preferências dos eleitores de forma que sabem, com certeza, como a plataforma se traduzirá em votos, o Teorema do Eleitor Mediano<sup>6</sup> afirma que as plataformas dos dois

---

<sup>6</sup> O Teorema do Eleitor Mediano é o resultado de um jogo de localização, no qual cada um dos jogadores, os candidatos, deslocam-se no espectro político para conseguir o maior número de eleitores. Os jogadores maximizarão o número de eleitores quando se aproximam do ponto médio do espectro político, o centro, ao passo que minimizam o número de eleitores quando se posicionam nos extremos ideológicos. Esse teorema

partidos convergirão para o centro, posição preferida pelo eleitor mediano. Este resultado é claramente abstrato, já que não leva em conta o fato de que os eleitores podem se tornar indiferentes com a convergência e o fato de que os partidos políticos não são unicamente oportunistas, podendo apresentar preferências políticas e ideológicas, afastando os partidos do centro do espectro político. (DRAZEN, 2005, p.78-82)

Outra questão relevante, que surge no modelo de democracia representativa, é a eleição do corpo representativo. No sistema de representação proporcional, cada partido recebe uma quantidade de assentos no parlamento, proporcional à quantidade de votos recebidos. No sistema “first-past-the-post”, cada distrito elege um representante para parlamento. Logicamente, estas são as formas mais simplificadas destes sistemas. Um legislativo pode, por exemplo, usar os dois sistemas, ou estabelecer elaborações em cada sistema. O crucial aqui é que a composição do legislativo, dependendo do sistema no qual é eleito, gera diferentes resultados na escolha de política, para um mesmo cenário de preferências dos eleitores. (DRAZEN, 2005, p.83)

Um segundo caso de democracia representativa é o de multipartidarismo. A possibilidade de haver mais de dois partidos levanta questões adicionais, sendo que a mais relevante é a consequência dos sistemas de eleição do corpo representativo sob multipartidarismo. Por exemplo, num sistema “first-past-the-post”, partidos menores possivelmente terão força no parlamento muito menor que seu eleitorado. Assim, dada a composição do legislativo, um fator chave é a formação de coalizões políticas e suas implicações nos resultados políticos. Duas abordagens no estudo da formação de coalizões políticas são notadamente lembradas: a abordagem da teoria dos jogos e a abordagem chamada de europeia. (DRAZEN, 2005, p.85-86)

A abordagem da teoria dos jogos, estabelecida no trabalho seminal de Riker (1962), *The Theory of Political Coalitions*, argumenta que um sistema multipartidário deve convergir para duas coalizões de quase o mesmo tamanho. Os membros da coalizão querem que ela seja a menor possível, para reduzir os benefícios acordados, mas grande suficiente para ganhar a eleição. Já na abordagem europeia, argumenta-se que tanto o oportunismo (no sentido de buscar apenas a vitória eleitoral) quanto a ideologia, são compatíveis com a formação de coalizões, ainda que os resultados sejam diferentes em algum ponto. (DRAZEN, 2005, p.86 e 87)

---

ajuda a explicar porque os candidatos tendem a ter propostas muito parecidas. Para uma explicação detalhada e exemplificada do Teorema do Eleitor Mediano, ver Fiani (2009, p. 151-158).

Depois de apresentar brevemente a metodologia da “Public Choice”, questões relevantes às tomadas decisões coletivas sob democracia direta, democracia representativa bipartidária e democracia representativa multipartidária, e os problemas característicos de cada situação, Drazen revisa os estudos a respeito de como os grupos de interesse e o lobby podem afetar essas decisões coletivas.

Numa democracia representativa, um fator chave na determinação das políticas é a tentativa dos grupos de interesse em influenciar resultados políticos via lobby, nas decisões legislativas ou por contribuições. Vários autores da ciência política vêm estudando a influência dos grupos de interesse nos resultados políticos, buscando formalizar estes mecanismos. (DRAZEN, 2005, p.90)

Becker (1983, 1985) define uma função de pressão ou de influência dos grupos de interesse, que depende tipicamente do tamanho dos grupos e dos respectivos gastos em lobby. O modelo formal conclui, basicamente, que cada grupo de interesse escolhe seu nível de gastos com lobby, para maximizar os resultados de políticas a seu favor, levando em conta o comportamento estratégico dos outros grupos. (DRAZEN, 2005, p.91)

Snyder (1990) montou um modelo em termos do que cada lobista espera em ganhar do candidato ao financiar campanhas. Grupos de interesse não tem interesse nas posições políticas dos candidatos em geral, e o candidato se compromete a prestar algum serviço ao contribuinte da campanha. O modelo não considera que os financiamentos de campanha tenham impactos na probabilidade dos candidatos se elegerem. Baron (1994) apresenta um modelo de financiamento de campanha, mas em que a probabilidade do candidato ganhar a eleição aumenta conforme aumenta seu conjunto de contribuições. No modelo de Baron, um candidato com alguma vantagem exógena não precisa de tanto financiamento, e o lobby tem menos impacto. (DRAZEN, 2005, p.92 e 93)

Austen-Smith (1987) considera que os grupos de interesse apoiam os candidatos de acordo com a afinidade política. Entretanto, os candidatos têm conhecimento disto, e podem ter um comportamento estratégico alterando suas propostas, a fim de angariar mais financiamento e aumentar a probabilidade de serem eleitos. O financiamento de campanha forçaria ambos os candidatos a uma aproximação ideológica, alinhada com o grupo de interesse de maior poder. (DRAZEN, 2005, p.93)

Grossman e Heplman (1996) usam o aparato dos eleitores informados e desinformados para estudar o lobby num modelo onde os financiadores podem influenciar na plataforma política do partido, e podem ajudar a definir posições em algumas políticas em que o partido não tem preferência, afetando a chance de eleição. O partido com maior chance de ganhar acaba recebendo maiores contribuições. (DRAZEN, 2005, p.94)

Grupos de interesse podem também tentar influenciar resultados políticos via disseminação da informação. Isto ocorre, tanto informando o candidato sobre interesses particulares, quanto informando os eleitores sobre as características do candidato. Este tipo de apoio dos grupos de interesses é uma afirmação sobre qual candidato o grupo prefere. Estas informações devem afetar os eleitores menos informados. Se o apoio é capaz de influenciar as decisões dos eleitores, os candidatos vão disputar este apoio. (DRAZEN, 2005, p.95)

Lobby por influência no legislativo após a eleição ocorre também, seja por promessa de financiamento na próxima eleição ou por transmissão de informação. Entretanto, este mecanismo tem mais impacto em legislação microeconômica, e menos em políticas macro. (DRAZEN, 2005, p.96)

### III.2 – A NOVA ECONOMIA POLÍTICA E A INCONSISTÊNCIA TEMPORAL

No que se refere à política monetária, nosso maior interesse neste trabalho, durante a década de 1980, muito se foi discutido sobre a existência, ou não, do chamado viés inflacionário. Nesse período, surge o modelo Novo-clássico, como uma extensão, aperfeiçoamento do modelo monetarista de Friedman. Como afirma Modenesi (2005, P.135), o resultado mais relevante desse modelo, em relação às questões monetárias, é a existência do viés inflacionário. O viés consiste numa tendência dos *policy makers* a serem complacentes, ou até mesmo a gerar inflação por estarem sempre perseguindo uma taxa de crescimento do produto além de seu crescimento “natural”, ou potencial.

A explicação formal para o viés inflacionário é a existência da inconsistência temporal. Ocorre inconsistência temporal em qualquer situação de escolha, não só na escolha de política monetária, quando a escolha ótima no tempo  $t$  para o tempo  $t+s$  não é a mesma escolha no tempo  $t+s$  para  $t+s$  (DRAZEN, 2005, P.102). Isto significa que em  $t+s$ , o *policy maker* tem incentivo a reotimizar a política, diferente do anunciado em  $t$ , fazendo uso de seu poder discricionário. Para que isto ocorra, basta que os agentes econômicos antecipem, em funções de reação, as decisões da autoridade, como afirma Modenesi (2005, P. 165 e 166).

Talvez o melhor exemplo de aplicação de inconsistência temporal em macroeconomia seja o modelo Barro-Gordon de política monetária<sup>7</sup>. O modelo conclui que há um viés inflacionário, no sentido que o governo faz política monetária discricionária para reduzir o desemprego no curto prazo, mas por conta das expectativas racionais, esta escolha se torna temporalmente inconsistente. (DRAZEN, 2005, P.113 e 114)

Com a aceitação do viés inflacionário, cria-se a imediata necessidade de “amarrar as mãos” dos *policy makers*, a fim de evitar a perda de bem estar social gerada pelo viés. A ativação deste é ineficiente economicamente, pois gera distorção nas maximizações de preferências individuais dos agentes e, se a política for feita de surpresa (ou seja, se feita de forma discricionária), gera perda de credibilidade dos agentes na autoridade. Como dito por Modenesi (2005, P.173), para evitar o viés inflacionário, é necessária a adoção de uma tecnologia de comprometimento que elimine o poder discricionário da autoridade, ou mecanismos de incentivo que impeçam o acionamento do viés.

Surgem na literatura econômica, várias formas de controlar as ações dos *policy makers*. Os arranjos institucionais preferidos para resolver o problema da inconsistência temporal são taxas de câmbio fixo, ou bancos centrais independentes associados a regimes de metas de inflação (CAMARA NETO e VERNENGO, 2013, P. 101 e 102). No primeiro arranjo, a política monetária é automaticamente atrelada à política cambial, pois a autoridade monetária expande ou contrai a oferta de moeda em resposta a superávits ou déficits externos respectivamente, para manter a taxa de câmbio fixa. No segundo arranjo, a autoridade monetária deve perseguir uma meta de inflação institucionalmente estabelecida, utilizando a taxa de juros como instrumento. A oferta de moeda varia a reboque da variação da taxa de juros e, conseqüentemente, assim também varia a taxa de câmbio. Então, neste arranjo, não há nenhum controle sobre a taxa de câmbio, ela é flutuante.

Entretanto, a literatura convencional apresenta esses arranjos institucionais como soluções técnicas ao problema da inconsistência temporal da política monetária discricionária. O próprio aparato teórico da inconsistência temporal é apolítico. É neste sentido que a Nova Economia Política faz uma crítica a essa literatura, mas sem abandoná-la. Drazen (2005, p.110 e 111) afirma que a visão tradicional em que não é necessário conflito de interesse, nem entre indivíduos, e nem entre o planejador e os indivíduos, para que o planejador adote

---

<sup>7</sup> Embora o resultado de políticas monetárias temporalmente inconsistentes dos *policy makers* discricionários – o viés inflacionário – tenha sido primeiramente reconhecido por Kydland e Prescott (1977), Drazen (2005, p.114) afirma que esse resultado ficou notadamente reconhecido pelo modelo Barro-Gordon.

políticas temporalmente inconsistentes, é incorreta, e os conflitos de interesse são centrais para o problema da inconsistência temporal.

Segundo Drazen (2005, p.119 e 120), o modelo Barro-Gordon de inconsistência temporal na política monetária, que conclui a existência de um viés inflacionário nas políticas discricionárias temporalmente inconsistentes do planejador benevolente, apresenta dois tipos de conflitos de interesses internos ao modelo. O primeiro, característico de modelos de agente representativo, reside no fato de que o governo leva em consideração a função de reação dos agentes, mas os agentes não consideram a função de reação do governo de forma que cada indivíduo queira minimizar seu erro de previsão, mas gostaria, também, que todos os outros indivíduos subestimassem a expectativa de inflação para que o governo fizesse uma política para reduzir o desemprego. Este tipo de conflito de interesse é o que Drazen caracteriza como conflito *ex-post*, ou seja, relativo aos conflitos distributivos das consequências de políticas já implementadas.

Existe também, no modelo Barro-Gordon, um conflito de interesse *ex-ante*, ou seja, relativo às diferenças ideológicas quanto às decisões a serem tomadas. O conflito de interesse *ex-ante* é entre diferentes *policy makers*. Só há políticas temporalmente inconsistentes porque o *policy maker* considera a taxa de desemprego muito alta, por exemplo, se a autoridade fiscal considera que o nível de emprego corrente, dada a carga tributária, não é suficientemente elevado para arrecadar o necessário para ele, de forma que a autoridade fiscal, ou qualquer outra autoridade não-monetária interfere, influenciando a autoridade monetária a reduzir o desemprego. Se a taxa de desemprego que a autoridade fiscal achasse ótima fosse a mesma que a autoridade monetária considerasse ótima também, não haveria conflito de interesse *ex-ante* e inconsistência temporal na política monetária. (DRAZEN, 2005, P.119 e 120)

Já no que tange à escolha do arranjo monetário, Bernhard, Broz, e Clark (2003, p.2) argumentam que o aparato teórico da inconsistência temporal não captura plenamente como os atores políticos avaliam os custos e benefícios de cada arranjo monetário. Os autores afirmam que a escolha de determinado arranjo institucional, entre taxas de câmbio fixo ou bancos centrais independentes perseguindo metas de inflação, pouco tem a ver com o combate à inflação de fato, e está muito mais relacionada com efeitos redistributivos de renda para poderosos interesses, com montagem de coalizões eleitorais, com a possibilidade de aumentar a durabilidade de gabinetes, ou promover expansões econômicas em torno de eleições. Ou seja, os autores que contribuem para a coletânea organizada por Bernhard, Broz, e Clark,



ênfatizam como fatores políticos, por exemplo, eleitorais, partidários ou pressões setoriais influenciam na combinação de instituições monetárias que os governos adotam.

Vale notar que, nas próprias palavras dos autores, a coletânea não só constrói sobre o aparato teórico da inconsistência temporal, como também o confronta, se inserindo dentro da nossa caracterização de abordagem ortodoxa:

Finalmente, os autores não só constroem sobre o aparato da inconsistência temporal, como também confrontam suas premissas e aplicações, nos dando um melhor entendimento das motivações dos diferentes atores no processo de escolha dos compromissos monetários; (BERNHARD, BROZ, e CLARK, 2003, p.2, tradução livre)

Nós argumentamos que, enquanto a inconsistência temporal é certamente um fator chave na escolha das instituições monetárias, a grande variedade de combinações dessas instituições observadas não pode ser simplificada como uma solução tecnológica para o viés inflacionário inerente em políticas monetárias discricionárias. (BERNHARD, BROZ, e CLARK, 2003, p.26, tradução livre)

Pela perspectiva da economia do bem-estar (“Welfare Economics”), a escolha da melhor instituição monetária para cada país em particular é uma questão das características econômicas de cada país. Por exemplo, o trade-off entre credibilidade dos anúncios de política monetária e a flexibilidade para estabilizar o produto pode ser mais acentuado em países mais vulneráveis a choques no produto. Entretanto, esta explicação não é plenamente satisfatória, haja vista que um grande número de países com características econômicas similares escolheram diferentes combinações de instituições monetárias. Por isso, os autores do trabalho organizado por Bernhard, Broz, e Clark destacam a influência de fatores políticos na escolha dessa combinação. Alguns o fazem considerando como esse tipo de trade-off econômico exemplificado é condicionado pelos fatores políticos; outros o fazem relaxando a hipótese que a combinação das instituições é escolhida pelo planejador central benevolente e argumentam que são, em verdade, escolhidas primordialmente por razões políticas. (BERNHARD, BROZ, e CLARK, 2003, p.17 e 18)

Os argumentos da Nova Economia Política para explicar a escolha das instituições monetárias se dividem em duas classes amplas: aqueles que focam nos “ofertantes de políticas” (políticos e partidos políticos) e aqueles que focam nos “demandantes de políticas” (grupos de interesse, setores econômicos, eleitores). Cinco fatores potencialmente se relacionam com os incentivos dos “ofertantes de políticas” para escolher entre regimes de

câmbio fixo ou bancos centrais independentes: (i) benefícios de bem-estar social, ou seja, frente a pressões políticas que desencorajam políticas macro responsáveis, os benefícios de bem-estar social de comprometimentos monetários são maiores; (ii) restrições a futuros governos, ou seja, em sistemas em que a oposição é radicalmente mais distante, é mais provável que comprometimentos monetários sejam adotados para restringir futuros governos, ao passo que em sistemas em que as mudanças são incrementais, não há incentivos a compromissos institucionais; (iii) capacidade política, ou seja, governos só adotarão comprometimentos monetários se souberem que possuem a capacidade política necessária para garantir seu sucesso, ao passo que governos fracos e instáveis dificilmente adotarão esses compromissos institucionais; (iv) oportunismo político, ou seja, se os políticos e os partidos forem oportunistas, no sentido de buscar apenas sua permanência no poder, há incentivos a políticas discricionárias nas vésperas das eleições, e desincentivos a adotar compromissos institucionais; (v) partidarismo, ou seja, partidos de direita, notadamente mais preocupados com inflação, possuem incentivos a adotar compromissos monetários, ao passo que partidos de esquerda, mais preocupados com emprego e distribuição de renda, não possuem tantos incentivos<sup>8</sup>. (BERNHARD, BROZ, e CLARK, 2003, p.19-23)

A segunda classe de argumentos, focada nos “demandantes de políticas”, parte do princípio que a combinação de instituições monetárias possui efeitos distributivos – o que é ótimo para um país como um todo, mas pode não ser ótimo para um grupo de interesses particulares. Alguns autores, como Posen<sup>9</sup>, enfatizam que (i) os interesses anti-inflacionários são determinantes na escolha da combinação de instituições monetárias. Autoridades monetárias só assumirão uma posição anti-inflacionária forte se houver uma coalizão de interesses que proteja essa posição, normalmente constituída por rentistas, donos de títulos públicos, elementos do sistema financeiro, ou até mesmo o público em geral em situação de hiperinflação. Assim, bancos centrais são mais independentes em países em que os interesses sociais anti-inflacionários são mais poderosos. Outros autores, como Frieden (2003), enfatizam que (ii) os efeitos distributivos entre setores econômicos são determinantes. Setores

---

<sup>8</sup> Alguns autores invertem a lógica do partidarismo. Partidos de esquerda podem reconhecer que não possuem muita credibilidade anti-inflacionária e, por sua vez, podem adotar compromissos monetários para demonstrar ao público seu comprometimento com políticas responsáveis. Partidos de direita, como já possuem ampla credibilidade em combater inflação, não precisam adotar esses comprometimentos para ganhar credibilidade e preferem utilizar políticas discricionárias para fortalecer a competição política. (Bernhard, Broz e Clark, 2003, p.23)

<sup>9</sup> O trabalho de Posen foi incluído na seção sobre a teoria do Terreno Contestado. Embora não faça parte da coletânea organizada por Bernhard, Broz e Clark e não se enquadre então dentro da abordagem da Nova Economia Política, os organizadores fazem menção ao trabalho seminal de Posen ao exemplificá-lo como um dos autores que utilizam argumentos dos demandantes de política.

envolvidos com comércio internacional, como exportadores, investidores externos e grupos internacionais, preferem regimes de câmbio fixo a bancos centrais independente, por conta da volatilidade do câmbio no segundo. Em oposição, grupos cujos interesses são voltados para o mercado doméstico, se beneficiam do regime de banco central independente, por conta dos ganhos possíveis com a flutuação cambial. (BERNHARD, BROZ, e CLARK, 2003, p.23-25)

Por fim, vale destacar o trabalho de Hetzel na coletânea organizada por Mayer, sobre a economia política da política monetária americana, no qual se avança sobre o aparato analítico a respeito da política monetária corrente nos EUA, baseado nos interesses próprios do sistema político. Parte-se da premissa que a política monetária é determinada pela vontade do sistema político em usar a inflação para gerar efeitos distributivos e aumentar seu benefício próprio. (HETZEL, 1990, p.99)

Segundo Hetzel (1990, p.100), o congresso americano é responsável por determinar o regime monetário, como estabelecido na constituição. Assim, as escolhas dos arranjos institucionais devem estar de acordo com os interesses próprios do congresso. Vários grupos são diretamente afetados por redistribuição de renda causada por inflação inesperada, de forma que o sistema político utiliza da inflação como expediente temporário para aumentar sua receita, no sentido de lidar com pressões e incentivos desses grupos. Ademais, cada grupo gasta uma determinada quantidade de recursos, com o objetivo de influenciar o processo político, e foi verificado que os grupos representando investidores, geralmente gastam mais que os grupos representando poupadores, por exemplo.

O autor verificou também que, em geral, a sensibilidade do congresso, quanto à taxa de juros, aparece num padrão de críticas ao FED. O congresso prontamente critica o FED quando as taxas de juros são “altas”, mas nunca quando elas são “baixas”. Essa assimetria sugere que o congresso se preocupa muito mais com os efeitos distributivos, e consequentemente políticos da política monetária, do que com suas implicações macroeconômicas de fato. Os membros do congresso passaram a se importar com a política monetária quando perceberam que poderiam ganhar apoio político significativo dos grupos que tiveram seus interesses prejudicados pelas “altas” taxas de juros. (HETZEL, 1990, p.104)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido até aqui se propôs a resenhar diversas abordagens da literatura da economia política, para ampliar a discussão teórica em torno do problema da taxa de juros no Brasil como uma questão política, e não técnica, como apresentado na introdução. Seguindo essa ótica, questões políticas e consequências distributivas das políticas macroeconômicas, em particular a monetária, são determinantes para explicar a condução destas. Dentro da literatura estudada, foi possível identificar grupamentos de autores, e enquadrá-los no que chamamos de abordagens da economia política. Deve ser feita uma ressalva aqui, referente à inevitável simplificação necessária na caracterização das abordagens, e no enquadramento dos autores dentro destas.

Para realizar a análise comparativa das abordagens, serão utilizadas três noções: (i) o aparato instrumental utilizado por cada abordagem para explicar como as questões políticas e distributivas influenciam na condução da política macroeconômica, em particular, a monetária; (ii) o caráter assumido por cada abordagem, se ortodoxo – que não foge do núcleo duro da teoria econômica convencional e suas prescrições de políticas macroeconômicas (inconsistência temporal, viés inflacionário e arranjos institucionais para conter o viés) – ou se heterodoxo – que aceita uma visão distinta da teoria econômica e diferentes prescrições de política; e (iii) os argumentos utilizados por cada abordagem, se em favor dos ofertantes de políticas ou dos demandantes de políticas. Essa terceira noção comparativa é decorrente da divisão dos argumentos de Bernhard, Broz e Clark, na qual a influência dos fatores políticos nas políticas econômicas pode ser explicada por argumentos em favor dos ofertantes de políticas, ou seja, pelos políticos, por questões eleitorais, por questões no congresso, entre outras, ou pelos demandantes de políticas, ou seja, pelos grupos de interesses que usufruem ou são prejudicados pelas políticas, como eleitores, setores econômicos, etc.

A primeira abordagem identificada foi a que chamamos de abordagem Pós-Keynesiana, por resgatar o conceito de convenção desenvolvido por Keynes, como governador dos movimentos das taxas de juros, e aplicá-lo ao desenvolvimento econômico. Nessa abordagem, destacam-se o pioneirismo de Fabio Erber e a construção do conceito de convenção de desenvolvimento, sem descartar as facetas social e política do processo de desenvolvimento econômico. O instrumental utilizado por essa abordagem, para explicar a

anomalia da condução da política monetária no Brasil recente, é o conceito de convenção de desenvolvimento.

A convenção vigente prega a estabilidade de preços como objetivo primário das políticas macroeconômicas, em particular, da monetária. As taxas de juros foram mantidas excessivamente altas, e assim são até hoje. A manutenção das taxas de juros excessivamente elevadas em conjunto com a liberalização e desregulamentação financeira internacional manteve o câmbio apreciado. A política fiscal foi também contracionista. Mas a política macroeconômica feita dessa forma, ou seja, seguindo a agenda positiva da convenção da estabilidade, gera perdedores e ganhadores muito bem definidos, apesar da estabilidade de preços ser pregada como um bem em si mesmo.

Como os grupos de interesse beneficiados, os ganhadores possuem maior poder político e econômico que os perdedores, os primeiros se aderem à convenção como “caronas” e aumentam a força da convenção. Ganhando força, a convenção se legitima cada vez mais, legitimando também a estrutura social em que se insere. Surge assim, o que Erber chama de coalizão de interesses em prol desta convenção de desenvolvimento. Esta coalizão detém instrumentos poderosos para consolidar (fortalecer) e difundir (legitimar) sua convenção de desenvolvimento, inclusive influenciando a condução da política monetária feita em seu benefício.

Por criticar o aparato teórico convencional, da inconsistência temporal, o regime de metas de inflação e seus instrumentos, como a taxa de juros como único mecanismo de controle dos preços e a Regra de Taylor, os autores dessa abordagem assumem um caráter heterodoxo, em linha com a visão Pós-Keynesiana da teoria econômica. Por fim, os argumentos utilizados para mostrar como os fatores políticos influenciam na política econômica são em favor dos demandantes de políticas, já que os grupos de interesses beneficiados e prejudicados pela condução da política macroeconômica da convenção da estabilidade são cruciais na formação da coalizão pró-conservadorismo.

A segunda abordagem identificada foi a que chamamos de abordagem Marxista, por se reaproximar das ideias de Marx e da economia política clássica, ao colocar o conflito de classes no cerne da discussão econômica novamente. Entretanto, essa abordagem foi subdividida em dois grupos, diferenciando-se basicamente no instrumental utilizado. Ambos discutem o conflito de classes como determinantes para a condução das políticas macroeconômicas, mas o primeiro subgrupo, a abordagem do Terreno Contestado utiliza a

teoria do Terreno Contestado desenvolvida por Epstein e o conflito distributivo da renda como instrumental, ao passo que o segundo subgrupo, a abordagem do Bloco no Poder, utiliza o conceito de bloco no poder desenvolvido por Poulantzas como instrumental.

Na abordagem do Terreno Contestado, a política do banco central é determinada por um embate entre o capital industrial, o capital financeiro e a classe trabalhadora, pois ela gera consequências distributivas para cada uma dessas classes. Esse embate, por sua vez, é determinado por fatores-chave estruturais de cada sociedade, como as relações entre os capitais e a estrutura do mercado de trabalho. Para abordagem do Terreno Contestado, aqueles que querem a independência da autoridade monetária em relação ao executivo desejam, na verdade, manter altas taxas de retorno para os rentistas, maiores lucros para os bancos e reduzir o poder de barganha dos trabalhadores ao promover desemprego. Essa visão assemelha-se com a noção da existência de uma coalizão de interesses pró-conservadorismo, de Erber.

Na abordagem do Bloco no Poder, a adoção de determinadas políticas é explicada pela interação e pelos conflitos dos interesses econômicos e políticos das classes, no bloco no poder. O bloco no poder é então o *locus* onde se unificam e se contrapõem os interesses econômicos e políticos das classes. Entretanto, uma classe pode assumir liderança e hegemonia no bloco, unificando política e ideologicamente os interesses, e determinando as políticas públicas. As políticas, em particular, a política monetária brasileira caracterizada pela anomalia da taxa de juros, tendem a expressar os movimentos conflituosos que se desenvolvem no Estado, decorrentes de determinada conjuntura das forças das classes no bloco no poder.

Por criticarem o aparato teórico convencional e defender que o receituário da política monetária, promovido pela teoria economia convencional, não é adequado, os autores da abordagem Marxista, tanto os da abordagem do Terreno Contestado, quanto os da abordagem do Bloco no Poder, assumem um caráter heterodoxo. Por fim, os argumentos utilizados para mostrar como os fatores políticos influenciam na política econômica são em favor dos demandantes de políticas, já que os grupos de interesses assumem papel central na discussão, seja por conta das consequências distributivas das políticas, seja por conta da materialização nas políticas macroeconômicas do poder político, econômico e ideológico desses grupos.

A terceira abordagem identificada foi a que chamamos de abordagem da Nova Economia Política, como definido por Drazen, na qual fica caracterizada, de forma ampla,

pelo uso de ferramentas formais e técnicas da análise econômica moderna para entender como fatores políticos afetam a natureza das tomadas de decisão, que seriam supostamente técnicas. O instrumental utilizado por essa abordagem para explicar a condução das políticas macroeconômicas é a caixa de ferramentas formal e técnica da escola da “Public Choice”.

A escola da “Public Choice” fornece um amplo leque de mecanismos de tomada de decisão coletiva, por onde a condução da política macroeconômica pode ser influenciada, desde mecanismos básicos políticos-eleitorais como as regras de franquia para voto, até o lobby e a influência dos grupos de interesses, muito comuns nas democracias representativas. Vale lembrar que, embora a “Public Choice” estude esse amplo leque de mecanismos *per se*, esse não é o objetivo da Economia Política, mas é fundamental para seu entendimento. O objetivo da Economia Política está nos efeitos dos diferentes mecanismos de escolha nos resultados econômicos.

Ao contrário das abordagens Pós-Keynesiana e Marxista, a abordagem da Nova Economia Política não abandona o aparato teórico da inconsistência temporal e do viés inflacionário para a política monetária. Esses autores buscam entender porque há diferenças significativas e evidenciadas empiricamente entre a economia normativa das escolhas de políticas e a economia positiva, mas sem questionar a própria formulação dessa economia normativa no núcleo duro da teoria convencional. Apesar de fazerem críticas à visão convencional dessa teoria, na qual as questões políticas são irrelevantes, e na qual economia normativa equivale a economia positiva, não se abandona o aparato teórico, e sim se constrói sobre ele, dentro dele. Assim sendo, a abordagem da Nova Economia Política apresenta um caráter ortodoxo.

Os argumentos utilizados pela Nova Economia Política para mostrar como os fatores políticos influenciam na política econômica são em favor dos ofertantes de políticas, já que argumentos como benefícios de bem-estar social, restrições a futuros governos, capacidade política, oportunismo político e partidarismo, ganham muito mais destaque que argumentos em favor dos demandantes de políticas, como os interesses anti-inflacionários e os efeitos distributivos entre setores econômicos. Apesar de Bernhard, Broz e Clark sugerirem que os argumentos da Nova Economia Política se dividem entre esses dois grupos, a grande maioria dos estudos se enquadra no primeiro grupo, ao passo que no segundo grupo, apenas um estudo da coletânea organizada por esses autores se enquadra. O outro estudo citado por Bernhard, Broz e Clark, como utilizando argumentos em favor dos demandantes, o estudo de

Posen, não faz parte da coletânea e foi, nesse trabalho, inserido na abordagem do Terreno Contestado e não da Nova Economia Política.

O quadro a seguir sintetiza a análise comparativa das diferentes abordagens da economia política, no tocante às três noções sugeridas. As quatro abordagens destacadas diferem quanto ao instrumental particular década uma. Quanto ao caráter assumido, as abordagens Pós-Keynesiana, do Terreno Contestado e do Bloco no Poder, por aceitarem visões não convencionais da teoria econômica, se caracterizam como heterodoxas. Somente a abordagem da Nova Economia Política pode ser caracterizada como ortodoxa por não apresentar uma ruptura total ao núcleo duro da teoria convencional. No tocante aos argumentos, as três abordagens heterodoxas dão muito mais destaque a argumentos em favor dos demandantes de políticas, ou como cada uma denomina (grupos de interesse, frações das classes, etc), ao passo que a Nova Economia Política destaca argumento em favor dos ofertantes de políticas, questões eleitorais, disputas no congresso, entre outros.

QUADRO 1: SÍNTESE DAS ABORDAGENS

Abordagem		Pós-Keynesiana (Erber)	Terreno Contestado	Bloco no Poder	Nova Economia Política
Instrumental	“Public Choice”				x
	Convenção de desenvolvimento	x			
	Conflito distributivo		x		
	Bloco no poder			x	
Caráter	Ortodoxo				x
	Heterodoxo	x	x	x	
Argumentos	Ofertantes de Políticas				x
	Demandantes de Políticas	x	x	x	



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIDA, P. BACHA, E. e RESENDE, A. L. Credit, Interest and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil. In: GIAVAZZI, F.; GOLDFAJN, I. e HERRERA, S. (Orgs). *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience: 1999 to 2003*. Cambridge, MIT Press, 2005.

AUSTEN-SMITH. D. Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting. *Public Choice*, vol 54, p.123-139, 1987.

BACHA, E. Incerteza jurisdicional e crédito de longo prazo. In: BACHA, L. e OLIVEIRA FILHO, L. (Orgs.). *Mercado de capitais e crescimento econômico lições internacionais, desafios brasileiros*. Rio de Janeiro, Contra Capa, 2005.

BECKER, G. A Theory of Competition among Interest Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, vol 98, p.371-400, 1983.

\_\_\_\_\_. Public Policies, Pressure Groups and Deadweight costs. *Journal of Public Economics*, vol 28, p. 329-347, 1985.

BERNHARD, W.; BROZ, L. e CLARK, W. The Political Economy of Monetary Institutions. In: BERNHARD, W.; BROZ, L. e CLARK, W. (Org). *The Political Economy of Monetary Institutions*. Cambridge: The MIT Press, 2003. 218 p.

BODDY, R. e CROTTY, J. Class Conflict and Macro Policy: the Political Business Cycle. *Review of Radical Political Economy*, vol 7 (1), p.1-19, 1975.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e NAKANO, Y. Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 22 (3), pp. 146-80, 2002.

BUCHANAN, J. M. e TULLOCK, G. *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

CAMARA NETO, A. F. e VERNENGO, M. *Conta de juros grande e favela*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Com2b, 2013. 196 p.

CARVALHO, F. J. C. Expectativas, incerteza e convenções. In: FILHA, D. M; PRADO, L.C.D; LASTRES, H.M.M. (Org). *Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber*. 1 Ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. 464 p.

CONDORCET, M (1785). Essays on the Application of Mathematics to the Theory of Decision Making. In: BAKER, K. (ORG.), *Condorcet: Selected Writings*. Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1976.

DRAZEN, A. Political Economy in Macroeconomics. Princeton: Princeton University Press, 2000. 775 p.

EPSTEIN, G. Domestic Stagflation and Monetary Policy: the Federal Reserve and the Hidden Election. In: FERGUSON, T. (ORG). *The Hidden Election*. New York, Pantheon Press, 1981.

\_\_\_\_\_. A Political Economy Model of Comparative Central Banking. In: DYMSKI, G.; POLLIN, R.; ARBOR, A. (Org). *New Perspectives in Monetary Macroeconomics: Explorations in the Tradition of Hyman Minsky*. Michigan: University of Michigan Press, 1994

\_\_\_\_\_. *The Contested Terrain Approach for the Political Economy of Central Banking*. Working paper N° 354, Political Economy Research Institute, 2014

EPSTEIN, G. e POWER, D. *Rentier Incomes and Financial Crisis: An Empirical Examination of Trends and Cycles in some OCDE Countries*. Working paper N° 57, Political Economy Research Institute, 2003.

EPSTEIN, G. e SCHOR, J. Corporate Profitability as Determinant of Restrictive Monetary Policy; estimates for the post-war US In: MAYER, T. (Org). *The Political Economy of American Monetary Policy*. New York: Cambridge University Press, 1990. 314 p.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, vol. 31 (1), p. 31-55, 2011.

\_\_\_\_\_. The evolution of development conventions. *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 16 (1), p. 5-26, 2012.

FIANI, R. *Teoria dos Jogos, com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

FILGUEIRAS, L e GONÇALVES, R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. 263 p.

FRIEDEN, J. A. Real Sources of European Currency Policy: Sectorial Interest and European Monetary Integration. In: BERNHARD, W.; BROZ, L. e CLARK, W. (Org). *The Political Economy of Monetary Institutions*. Cambridge: The MIT Press, 2003. 218 p.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

HETZEL, R. The Political Economy of Monetary Policy. In: MAYER, T. (Org). *The Political Economy of American Monetary Policy*. New York: Cambridge University Press, 1990. 314 p.

KALECKI, M. (1943). Political Aspects of Full Employment. *Political Quarterly*. In: KALECKI, M. (Org). *Selected Essays on the Dynamics of Capitalist Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1971.

KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London, Harcourt and Brace, 1936.

MAGALHÃES, R. Desenvolvimento Econômico: escolha política e não técnica. In: Sicsú, J. e Castelar, A. (Org). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009. 248 p.

MODENESI, A. M. *Regimes monetários: Teoria e experiência do real*. 1ª Ed. Barueri: Manole, 2005. 434 p.

\_\_\_\_\_. *Convenção e Rigidez na Política Monetária: uma estimativa da função de reação do BCB 2000-2007*. Texto para discussão N° 1351, IPEA, 2008.

\_\_\_\_\_. *Convenções do Desenvolvimento: a contribuição de Fabio Erber*. Texto para discussão N° 002/2013, IE-UFRJ, 2013.

\_\_\_\_\_. Convenções: uma visão sociológica do desenvolvimento econômico. In: FILHA, D. M; PRADO, L.C.D; LASTRES, H.M.M. (Org). *Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber*. 1 Ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. 464 p.

MODENESI, A. M. e MODENESI, R. L. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil: uma agenda de pesquisa. *Revista de Economia Política*, vol. 32 (3), p. 389-411, 2012.

\_\_\_\_\_. *Development Conventions: theory and the case of Brazil in the latter half of the 20th century*. In: 42º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Natal, 2014.

MODENESI, A. M., MARTINS, N. M. e MODENESI, R. L. A modified Taylor rule for the Brazilian economy: convention and conservatism in eleven years of inflation targeting (2000-2010). *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35 (3), p. 463-482, 2013.

PASINETTI, L. The Social Burden of High Interest Rates. In: ARESTIS, P.; PALMA, G.; SAWYER, M. (Org). *Capital Controversy, Post-Keynesian Economics and the History of Economics: Essays in Honour of Geoff Harcourt*. London, Routledge, 1997. 463 p.

PINTO, E. e BALANCO, R. Estado, Bloco no Poder e Acumulação capitalista: uma abordagem teórica. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 1 (134), pp. 39-60, 2014.

POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

POSEN, A., Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence. In: BERNAKE, B. e ROTEMBERG, J. (Org). *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge: The MIT Press, 1995.

RIKER, W. *The Theory of Political Coalitions*. New Harven, Yale University Press, 1962.

SNYDER, J. Campaign Contributions as Investments: the US House of Representatives 1980-1986. *Journal of Political Economy*, vol 98, p.1125-1227, 1990.

TEIXEIRA, R. e PINTO, E. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, p. 909-941, 2012.

VERNENGO, M. The Political Economy of Monetary Institutions in Brazil: The Limits of the Inflation-targeting Strategy, 1999-2005. *Review of Political Economy*, vol. 20 (1), pp. 95-110, 2008.